



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Г. В. Баландина, Ю. Ю. Пономарев
С. Г. Синельников-Мурылев

Таможенное администрирование в России

*Какими должны быть
современные процедуры*



|ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ДОМ ДЕЛО |
Москва | 2019

УДК 339.5
ББК 65.5
Б12

Об авторах:

Баландина Галина Владимировна, ст. научный сотрудник лаборатории макроэкономических исследований Института прикладных макроэкономических исследований РАНХиГС

Пономарев Юрий Юрьевич, канд. экон. наук, зав. лабораторией инфраструктурных и пространственных исследований Института отраслевых рынков и инфраструктуры РАНХиГС, ст. научный сотрудник Института Гайдара

Синельников-Мурылев Сергей Германович, д-р экон. наук, профессор, ректор Всероссийской академии внешней торговли

- Баландина, Г. В., Пономарев, Ю. Ю., Синельников-Мурылев, С. Г.**
Б12 Таможенное администрирование в России: какими должны быть современные процедуры / Г. В. Баландина, Ю. Ю. Пономарев, С. Г. Синельников-Мурылев. — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. — 100 с. — (Научные доклады: экономика).

ISBN 978-5-7749-1438-8

В представленном докладе проанализированы наиболее важные направления деятельности таможенной службы России, организация государственного контроля соблюдения мер торговой политики (перемещения товаров через таможенную границу), перспективы развития таможенной деятельности согласно обновленному таможенному законодательству, правительственным и ведомственным планам развития таможенной службы.

Выводы, представленные в докладе, основаны на необходимости достижения амбициозных показателей национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на период до 2024 года, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года, изучении лучшей мировой практики организации таможенного дела, а также исходя из правительственных планов развития цифровых технологий в государственном управлении.

Основные необходимые изменения в таможенной деятельности — это настройка системы управления рисками, изменение бизнес-процессов, оптимизация распределения и перераспределения функций между федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные функции. Также в докладе представлены конкретные предложения по отдельным инструментам таможенного регулирования, направленным на стимулирование развития экспорта и международного транзита.

Выводы и предложения, представленные в докладе, рекомендуется использовать при формировании планов действий Правительства Российской Федерации, разработке нормативных правовых актов в области таможенного дела, принятии управленческих решений в данной сфере.

УДК 339.5
ББК 65.5

ISBN 978-5-7749-1438-8

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2019

Содержание

Введение	5
1. Текущее состояние, основные проблемы и перспективы таможенного администрирования	7
1.1. Таможенное администрирование в России в оценках международных рейтингов, экспертов и участников ВЭД	7
1.2. Фискальная функция таможенных органов	13
1.3. Таможенные процедуры, стимулирующие развитие экспорта	16
1.4. Электронные документы	18
1.5. Нетарифные меры	21
1.6. Транзит	24
1.7. Международная электронная торговля	29
1.8. Околотаможенный бизнес	34
1.9. Инфраструктура пунктов пропуска на государственной границе	35
1.10. Показатели эффективности деятельности таможенных органов	37
2. Трансформация инструментов таможенного администрирования	39
2.1. Лучшие мировые практики таможенного администрирования	39
2.2. Системы управления рисками в России и мире	47
3. Основные направления совершенствования таможенного администрирования в России	53
4. Инструменты и последовательность изменений	58
5. Описание подхода к оценке эффектов от имплементации предлагаемых изменений	68
6. Последствия и ключевые риски	82
Заключение	89
Список литературы	92

Введение

Таможенные органы в Российской Федерации обеспечивают соблюдение мер торговой политики, включая меры таможенно-тарифного (взимание таможенной пошлины) и нетарифного (запреты и ограничения на ввоз и вывоз) регулирования при перемещении товаров через таможенную границу.

Административные процедуры, которые используют таможенные органы, с одной стороны, должны надежно обеспечивать соблюдение внешнеторгового законодательства, а с другой стороны—быть комфортными и минимально затратными для лиц, участвующих в перемещении товаров через таможенную границу.

В феврале 2018 года опубликован доклад Центра стратегических разработок «Таможенное администрирование в России: что делать?» [1], подготовленный ЦСР совместно с Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации и Всероссийской академией внешней торговли. В докладе проанализированы современные тенденции организации государственного контроля за трансграничным перемещением товаров в России и за рубежом, выявлены и описаны основные проблемы таможенного администрирования в России, предложены меры, реализация

которых должна привести к построению единого механизма администрирования таможенных и налоговых платежей с повышением эффективности деятельности российской таможни как для участников внешнеэкономической деятельности, так и для государства.

Настоящий доклад развивает основные положения доклада ЦСР с их актуализацией и нацеленностью на реализацию задач в сфере внешней торговли, международной кооперации и экспорта, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

1. Текущее состояние, основные проблемы и перспективы таможенного администрирования

1.1. ТАМОЖЕННОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ В РОССИИ В ОЦЕНКАХ МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕЙТИНГОВ, ЭКСПЕРТОВ И УЧАСТНИКОВ ВЭД

Таможенная служба декларирует повышение качества администрирования таможенных платежей и снижение административной нагрузки на бизнес. Простоты и удобства для бизнеса предполагается достичь за счет автоматической регистрации таможенных деклараций, поданных участниками ВЭД низкого уровня риска, и их автоматического выпуска (до 80% к 2020 году), совершенствуя работу по отбору компаний для включения в «зеленый сектор». Предполагается концентрация декларирования в центрах электронного декларирования, а фактический контроль — в местах нахождения товаров. Для борьбы с «серым импортом» предлагается введение маркировки 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 являться 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 товаров [2].

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

В составленном Всемирным банком Индексе эффективности логистики в 2018 году по критериям, оценивающим таможенно-пограничные формальности, Россия находится на 97-м месте из 163 стран [3], в рейтинге Всемирного банка Doing Business—2019 по направлению «Международная торговля» — на 99-м месте из 190 стран [4]. Это означает, что российские производители, импортеры, экспортеры несут значительно большие издержки, связанные с перемещением товаров через границу, чем их зарубежные конкуренты.

Таблица 1. Рейтинг Всемирного банка (индекс эффективности логистики) LPI по состоянию на 2018 год (извлечение)

Страна	Место в рейтинге (2018)	Компонента «Таможенно-пограничные формальности»	Компонента «Логистическая инфраструктура»
Германия	1	1	1
Япония	5	3	2
Нидерланды	6	5	4
Сингапур	7	6	6
США	14	10	7
Финляндия	10	8	11
Китай	26	31	20
Южная Корея	25	25	22
Эстония	36	28	44

Окончание табл. 1

Страна	Место в рейтинге (2018)	Компонента «Таможенно-по- граничные фор- мальности»	Компонента «Логистическая инфраструктура»
Вьетнам	39	41	47
Латвия	70	49	49
Российская Федерация	75	97	61
Казахстан	71	65	81
Армения	92	81	86
Беларусь	103	112	92
Грузия	119	95	102
Кыргызстан	108	55	103

Задача по сокращению административных процедур и барьеров в сфере международной торговли, включая отмену избыточных требований при лицензировании экспорта и осуществлении валютного контроля, поставлена в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Современное таможенное администрирование в России основано на технологиях, сложившихся в начале 1990-х годов при использовании бумажных документов. Отдельные этапы таможенного оформления: прибытие-убытие товаров, открытие и завершение таможенного транзита, временное хранение товаров, их декларирование и выпуск с предоставлением на каждом этапе сведений, в том числе на бумажных носителях, — это рудименты, от которых нужно избавляться. В условиях современных информационных технологий без снижения надежности контроля выпуск товаров может осуществляться сразу при их прибытии на таможенную территорию.

Пока еще не преодолена ведомственная разобщенность контролирующих органов, ревниво охраняющих свои функции. 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.

Основные проверочные мероприятия в фискальных целях, в том числе оценка правильности заявления таможенной стоимости, проводятся до выпуска товаров в оборот. Товары принудительно удерживаются на транспортных терминалах и частных складах временного хранения до проверки расчетов таможенных платежей. Такая схема организации таможенного контроля создает предпосылки для административного давления, вынуждает вывести 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 контексте всей хозяйственной деятельности импортера и его контрагентов.

В рамках системы анализа рисков и управления ими проводится слабая аналитическая работа. Современные возможности цифровой обработки широкого спектра данных о производителях и технологиях производства товаров, путях их доставки, лицах, участвующих в цепи поставок, ценовых факторах и другой значимой для контроля информации практически не используются. 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, ненадежно обеспечивает контроль. Снижение уровня контроля до выпуска товаров должно компенсироваться полноценными проверками импортных процедур в контексте 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 для таможенных органов являются перевозчики и лица, осуществляющие деятельность на российской территории (импортеры, владельцы СВХ, иногда отраслевые общественные ассоциации). Использование информации от иностранных производителей, отправителей, иных лиц, задействованных в международной цепочке поставок, и государственных органов зарубежных государств практически не осуществляется, за исключением запроса отдельных сведений по конкретной сделке или поставке.

Общим негативным фоном служит нацеленность таможенной службы на сбор таможенных платежей в максимально доступных размерах. Оценки воздействия методов осуществления таможенного контроля на другие факторы, влияющие на развитие предпринимательства и внешней торговли, практически не проводятся. Пробуксовывает распространение заложенных в таможенном законодательстве экономических инструментов развития экспортно ориентированных производств и транспортно-логистической деятельности, в основе которых лежит освобождение от уплаты таможенных платежей (процедуры функционирования свободной таможенной зоны, свободного и таможенного склада, переработки на таможенной территории и т. д.).

При этом громоздкость контроля не обеспечивает его надежности и эффективности. Так, 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 от 20 до 60% [5].

В качестве меры противодействия нарушениям в таможенной сфере активно пропагандируется внедрение маркировки каждой единицы товаров. Маркировка 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 защиту от незаконного ввоза товаров с недостоверным декларированием, в том числе с выпуском товаров на территории Беларуси, Казахстана и других государств — членов ЕАЭС. Например, на известном

рынке «Садовод» на окраине Москвы до сих пор открыто можно приобрести меховые изделия без всякой маркировки как оптом, так и в розницу. К тому же маркировка не затрагивает быстрорастущий канал ввоза товаров через интернет-магазины. Только по этим причинам маркировку нельзя рассматривать в качестве панацеи от незаконного импорта. Анализ товарных, транспортных и денежных потоков за определенный период от производства товаров за рубежом до его реализации на внутреннем рынке обеспечивает прослеживаемость товаров надежнее, чем маркировка каждой единицы. Кроме того, дополнительные издержки производителей и импортеров на маркировку неизбежно отразятся на ценах.

С 1 января 2018 года вступил в силу Таможенный кодекс ЕАЭС. Являясь по статусу международным договором, Кодекс ЕАЭС определяет правовую основу таможенного администрирования России и других государств — членов ЕАЭС на среднесрочную перспективу. Согласно Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года таможенное регулирование в ЕАЭС является единым. По сравнению с предыдущим Таможенным кодексом (Таможенного союза) новый Кодекс ЕАЭС 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»¹ [6], к несомненным достоинствам которого относится приоритет электронных документов по сравнению с документами на бумажном носителе, развитие электронных сервисов для участников ВЭД, в том числе личный кабинет, единый лицевой счет и т. д.

В то же время обновленное таможенное законодательство по-прежнему закрепляет многоэтапность таможенного оформления 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

¹ Вступил в силу 4 сентября 2018 года.

таможенного дела консервируются по крайней мере на ближайшее будущее.

Кодекс ЕАЭС позволяет национальным регуляторам устанавливать разного рода упрощения и облегчения при совершении таможенных формальностей. Однако анализ правительственных и ведомственных программ совершенствования таможенной деятельности² показывает, что в среднесрочной перспективе чиновники не планируют серьезных изменений. Планируемые улучшения ограничиваются дальнейшей автоматизацией устоявшихся бизнес-процессов с расширением электронных сервисов. И напротив, для консервации действующих механизмов администрирования предусматривается основное направление контроля на этапе декларирования товаров с их маркировкой для последующего прослеживания. Хотя лучшие мировые практики таможенного администрирования основаны на минимизации проверочных мероприятий при прохождении товаров через границу за счет профессионального анализа информации о поставках до прибытия товаров и переноса фискального контроля на этап после выпуска товаров в хозяйственный оборот.

1.2. ФИСКАЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ

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, в 2017 году при росте импорта товаров в Россию из стран дальнего зарубежья на 24,3% [7] рост доходов от ввозных таможенных пошлин (в долларовом эквиваленте) составил 18,5% [8], в первом полугодии 2018 года при росте импорта на 13,4% [9] рост доходов от ввозной таможенной пошлины составил 12% [10].

² Например, Государственная программа Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 330 в редакции постановлений Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 г. № 369 и от 30 марта 2018 г. № 376. Подпрограмма 5 «Совершенствование таможенной деятельности» предусматривает в числе индикаторов (показателей), что 85% всех нарушений к 2020 году должны выявляться на этапе декларирования товаров (Приложение № 1, п. 35).

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, 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 таможенные органы, и отражать его в документах, представляемых для таможенного оформления, не спорить 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 от 15% 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 склада временного хранения, корректирует сведения в декларации, доплачивает таможенные платежи, то это предлагается рассматривать как добровольные действия. Соответственно, если после выпуска товаров импортер все-таки решит отстаивать свои интересы путем обжалования решений таможенных органов и вышестоящий таможенный орган или суд признает эти действия незаконными (при обжаловании в судебном порядке эта процедура занимает срок от шести месяцев), импортер вправе

рассчитывать на возврат лишь тех сумм денежных средств, которые он уплатил без каких-либо процентов и компенсаций за незаконное удержание его денег.

Кроме того, новый закон предусматривает единственную форму расчетов между плательщиками таможенных платежей и бюджетом через авансовые платежи, которые должны беспроцентно храниться на счетах Федерального казначейства в размерах, позволяющих списать с них 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.

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

Однако для бизнеса эта система имеет негативные эффекты. Через авансовые платежи и денежные залоги бюджет по факту беспроцентно кредитруется у импортеров, что увеличивает их финансовые издержки и в конечном итоге перекладывается в цены на товары. Для малого и среднего бизнеса, не обладающего достаточной финансовой устойчивостью, сложившаяся система контроля может стать разорительной.

Для государства сложившаяся система также имеет отрицательные стороны. Проверка правильности расчета таможенных платежей по отдельной партии товара не позволяет осуществлять полноценный аудит сделки после выпуска товаров в контексте всей деятельности импортера и его контрагентов, а также не оставляет возможности проследить движение товара для последующего налогового контроля по финансовым и бухгалтерским документам. Для отдельных секторов экономики, где ставки пошлин носят протекционистский характер, уплата платежей в заниженном размере из-за ненадежности контроля снижает эффективность мер государственной защиты и поддержки. Служба, нацеленная на применение мер принудительной уплаты таможенных платежей, не всегда может обосновать свои запросы. По искам импортеров в судебном порядке более 50% решений таможенных органов по таможенной стоимости признаются незаконными [11],

а собранные денежные средства возвращаются из бюджета. Однако далеко не все компании могут позволить себе судиться с государством.

Перенос значительной части фискального контроля на этап после выпуска позволит существенно сократить время выпуска товаров и повысить эффективность проверочных мероприятий. В этой технологии контроля на импортеров 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 года [12]. Конвенция закрепляет обязанность использования «контроля на основе методов аудита», который в терминологии официального перевода Конвенции означает сопоставление таможенной документации с имеющимися у заинтересованных лиц книгами учета, счетами, документооборотом и коммерческой информацией. Использование аудита с целью ускорения выпуска товаров является также требованием Соглашения об упрощении процедур торговли [13].

1.3. 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: свободной таможенной зоны, свободного склада, переработки на таможенной территории.

Все эти процедуры предусматривают возможность использования 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. Такие меры снижают стоимость экспортных продуктов, что повышает их конкурентоспособность на внешних рынках.

Сдерживающими факторами для применения этих процедур являются усложненные таможенные формальности. В частности, для их применения необходимо 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 такого заключения 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. Препятствием служит стремление таможенных органов проводить контроль в рамках конкретной таможенной декларации (партии товаров), что в условиях технологических процессов, не предполагающих ведение попартийного учета входящих сырья, материалов и компонентов, является неразрешимой проблемой для большинства компаний, заинтересованных в использовании преимуществ льготных таможенных процедур.

Для применения таможенной процедуры свободной таможенной зоны помимо этого установлены очевидно завышенные требования для обустройства и оборудования зоны таможенного контроля, внутри которой осуществляется производство товаров. Подсчитано, что для соблюдения требований по ограждению зоны таможен-

ного 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 только три используют таможенную процедуру свободной таможенной зоны, в том числе по причине необходимости высоких финансовых вложений для ее применения.

Для целей 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 первыми 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 целей 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 сами лица, использующие льготные таможенные процедуры, периодически подтверждать надежность и достоверность своих систем учета товаров.

1.4. Электронные документы

Обновленное таможенное законодательство основано на приоритете принятия электронных документов и сведений по отношению к их бумажным формам. Однако это правило относится только к тем видам документов, которые составляются по заранее установленным форматам, подписаны усиленной электронной подписью и имеют статус таможенных документов, то есть предназначены для их представления в таможенный орган.

В современном мире сделки международной купли-продажи товаров, как правило, заключаются в электронной форме: в форме обмена электронными письмами в виде оферты и ее акцепта, заказа товаров в интернет-магазинах. Заключение сделок в такой форме не противоречит нормам Гражданского кодекса Российской

Федерации, которая с 2013 года является участницей Конвенции Организации Объединенных Наций об использовании электронных сообщений в международных договорах [14].

Таможенные органы для исполнения своих контрольно-надзорных функций требуют представления контракта в виде единого документа на бумажном носителе, подписанного сторонами контракта³. 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. В российском законодательстве единственным способом идентификации электронного документа (сообщения) является его подписание электронной подписью, признаваемой в Российской Федерации [15].

Эти же замечания одинаково относятся к любым другим документам, которые составляются участниками гражданских правоотношений при осуществлении внешнеторговой, перевозочной и иной хозяйственной деятельности. На практике, имея документ в электронной форме (в том числе в форме сканированного документа), сначала его нужно преобразовать в бумажный документ, подписать, а затем вручную преобразовать в электронный документ в формате, определенном ФТС России для его представления в таможенный орган.

Тем не менее есть примеры, когда налоговые органы признают обмен электронными письмами между российским и иностранным лицом для целей контроля. Например, в письме ФНС России от 7 июня 2018 г. № СД-4-3/11054 разрешается признавать в качестве подтверждения определения существенных условий договора распечатку электронных писем между его сторонами. Правда, речь в этом письме идет о крайне узкой сфере применения — согласовании сроков исполнения обязательств по ранее заключенному рамочному договору займа для осуществления валютного контроля.

С 1 июля 2018 года вступили в силу отдельные положения Федерального закона от 31 января 2017 г. № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд“», которыми в том числе предусмотрено

³ Сложившаяся практика, не основанная на нормах законодательства.

использование участниками закупок усиленной квалифицированной электронной подписи [16]. Для иностранных лиц, участвующих в госзакупках, не снимается обязанность использования ЭП, но при этом предусматривается, что они могут получить электронную подпись в российских удостоверяющих центрах либо использовать электронные подписи, созданные в иностранных государствах и признанные в Российской Федерации⁴.

Правда, единственный пример иностранного государства, электронная подпись которого признается, — это Республика Беларусь, и то только для участия в госзакупках.

Тем не менее очевидно, что проблемы признания электронных документов, исходящих от иностранных лиц, требуют более 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 и подписанному в Женеве 20 февраля 2008 года [17].

В условиях распространенной практики замены СМР (международной автотранспортной накладной) перед границей ЕАЭС 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.

⁴ К таким подписям относятся:

- электронные подписи и сертификаты, выпущенные в соответствии с нормами права иностранного государства и международными стандартами и являющиеся сертификатами того вида (обладающие теми признаками), который соответствует усиленной квалифицированной электронной подписи и квалифицированному сертификату, выданным удостоверяющим центром, получившим аккредитацию на соответствие требованиям Федерального закона «Об электронной подписи»;
- электронные подписи и сертификаты, в отношении которых в соответствии с международными договорами РФ осуществлены мероприятия по взаимному признанию электронной подписи, изготовленной в соответствии с законодательством одного государства — члена соответствующего международного договора, другим государством — членом соответствующего международного договора, для использования в сфере госзакупок.

Протокол устанавливает строгие требования к признанию аутентичности электронной накладной, к числу которых относятся требования идентификации подписанта (сигнатария) электронного документа и его защита от внесения изменений без их одобрения. 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 ограничен [18].

Для участия российских государственных органов и частных компаний в подобных проектах необходимы планы и программы действий на государственном уровне, связанные с переходом на цифровые технологии, которые позволяли бы использовать электронные документы, составленные на территории иностранных государств иностранными лицами, как в обычной хозяйственной деятельности, так и для целей государственного контроля.

1.5. 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: таможенный, пограничный, миграционный, ветеринарный, фитосанитарный, санитарно-эпидемиологический и транспортный. Каждый из этих видов контроля имеет свои цели и задачи, предусматривает свои технологии его осуществления, требования к документам и сведениям, которые лица должны предъявлять для контроля. Помимо того что в каждый контролирующий орган представляется свой набор документов и сведений для контроля, проблемой еще является последовательный характер осуществления проверочных мероприятий вместо их одновременного проведения. Например, проведение таможенного контроля не начинается до завершения ветеринарного 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» используются в экспериментальном режиме в отдельных морских портах (Калининграде, Находке) и вызывают многочисленные нарекания со стороны заинтересованных лиц — судовладельцев, морских операторов, грузополучателей. Данные нарекания вызваны тем, что используемые технологии не сопряжены с международными формами и стандартами представления информации в электронном виде. Соответственно, для представления информации в государственные контролирующие органы ее нужно специально преобразовывать из одного формата в другой, что связано с временными и финансовыми издержками. Кроме того, критике подвергаются избыточность в требованиях представления информации от перевозчика, который для выполнения требований государственных органов вынужден ее запрашивать у импортеров-грузополучателей лишь для того, чтобы направить в контролирующий орган. В частности, в Калининграде от судовладельца требуется представление информации о документах, подтверждающих соблюдение нетарифных ограничений, что обычно требуется от импортера на этапе декларирования груза (товара) для целей его выпуска на таможенную территорию.

Наиболее эффективным инструментом преодоления негативной практики является внедрение государственного контроля по технологии «единого окна», основанной на однократности представления 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 соответствия [19]. В процессе контроля в отдельных случаях таможенные органы проверяют не только наличие указанных документов, но и 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, на основе которых выдается документ о соответствии согласно техническому регламенту [20]. В этих случаях выпуск товаров может задерживаться. По сути, таможенные органы дублируют функции других надзирающих органов. Так, федеральный государственный контроль за деятельностью аккредитованных лиц (то есть юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, выполняющих работы по оценке соответствия, включая органы по сертификации и испытательные лаборатории) осуществляет Росаккредитация [21]. Росстандарт осуществляет контроль и надзор за соблюдением обязательных требований национальных стандартов и технических регламентов [22]. В рамках контрольно-надзорной деятельности Росстандарт вправе применять такие меры, как отзыв продукции с рынка, приостановление реализации продукции, приостановление либо прекращение действия декларации о соответствии, направление материалов о необходимости прекращения действия сертификата соответствия в органы по сертификации, привлечение лиц к ответственности за административные правонарушения [23]. Роспотребнадзор обеспечивает государственный контроль (надзор) за соблюдением требований конкретных технических регламентов [24].

В законодательстве о техническом регулировании [25] устанавливается требование о наличии маркировки товаров (их упаковки) до выпуска продукции в обращение. Таможенные органы, используя схожесть обозначения 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 (Россаккредитацией, 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, чтобы импортеры могли выполнять требования в части маркировки товаров на территории ЕАЭС, если это для них экономически более выгодно, чем оплачивать такую работу за рубежом.

1.6. ТРАНЗИТ

Многоэтапность оформления транзитных товаров. Таможенным законодательством ЕАЭС для транзитных перевозок предусмотрено несколько этапов таможенного оформления транзитных товаров: операции при прибытии товаров в пунктах пропуска, таможенный транзит (помещение товаров под таможенную процедуру и завершение действия таможенной процедуры) 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. Кроме того, необходимо выполнить отдельные таможенные формальности в отношении 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 Малахино до морских портов Зарубино и Посьет общий срок доставки транзитных товаров с учетом времени на выполнение всех установленных формальностей составляет 5 суток, а при перевозке товаров из Гродеково в порты Владивосток, Находка и Восточный — 18–20 суток. При этом следует учесть, что товары, перевозимые на короткие расстояния по территории России, — это товары, следующие из Китая за пределы таможенной территории ЕАЭС. Для радикального сокращения сроков проведения административных процедур

по инициативе Минвостокразвития России принято постановление Правительства Российской Федерации [26], в котором предусматривается, что пункт пропуска, через который транзитные товары прибывают на таможенную территорию, не должен считаться местом прибытия для целей совершения таможенных формальностей. Постановлением установлено, что местом прибытия в Российскую Федерацию китайских товаров, которые ввозятся через железнодорожный пункт пропуска Махалино для доставки в морские порты и последующего убытия за пределы ЕАЭС, следует считать непосредственно эти самые морские порты (Зарубино и Посьет), а местом прибытия китайских товаров, которые ввозятся через пункт пропуска Пограничный (Гродеково), соответственно порты Владивосток, Находка и Восточный. Иных способов, кроме как установить постановлением правительства, что входной пункт пропуска не должен считаться пунктом пропуска, для сокращения административных барьеров при ввозе транзитных товаров в рамках действующих процедур найдено не было.

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, разгрузки товаров без таможенного контроля, могут быть отменены, а в качестве средств, обеспечивающих проведение таможенного контроля, 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, данные 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 МДП [27], карнет АТА, карнет СРД [28].

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 предоставления 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 в ней 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 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 поступательно внедряются информационные технологии, используются таможенные документы в электронном виде. В качестве финансовых гарантий в большинстве случаев при обычной процедуре используются поручительства отдельных компаний (по данным ФТС России, 52,7% от общей доли транзита товаров [29]). Количество нарушений при применении национальной процедуры выше, чем в процедуре МДП. Это объясняется

отсутствием механизма предварительной проверки перевозчика, слабой аналитикой в рамках системы управления рисками. В процедуре МДП каждый перевозчик заранее проходит процедуру соответствия требованиям гарантирующей ассоциации и таможенных органов, прежде чем будет допущен к осуществлению международных перевозок с применением книжки МДП.

В целях создания условий для развития международных транзитных перевозок бесспорно требуется поддерживать и развивать использование процедуры МДП, что не исключает создания альтернативных систем транзита, предусматривающих унификацию требований к таможенным документам и формальностям между странами, через территории которых проходят транзитные грузы. Интеграционные процессы в рамках СНГ, ШОС, АТЭС должны включать наряду с другими вопросами торгово-экономического регионального сотрудничества вопросы облегчения транзитных операций.

Известен международный опыт, когда для облегчения и упрощения транзита географически близкие друг к другу страны заключают региональные соглашения между собой. Например, в ЕС принята Конвенция об общей транзитной процедуре, основанная на однократном заполнении транзитной декларации в таможене страны отправления (страны, где начинается транзитная перевозка). Предусматриваются единая система обеспечения уплаты таможенных платежей, процедура оказания таможенными службами взаимного административного содействия, упрощенные процедуры для перевозчиков, пользующихся доверием у таможенных органов. Создана компьютеризированная система, позволяющая таможенным органам транзита и назначения получать из единой информационной базы сведения о транзитном товаре незамедлительно после оформления данного товара таможенной отправлением.

Система обеспечения уплаты таможенных платежей в европейской системе транзита основана на следующих подходах. Финансовая гарантия представляется таможенному органу в той стране, где открывается транзитная процедура, и в соответствии с законодательством этой страны. В каждой стране, через территорию которой осуществляется транзитная перевозка, гарант должен иметь своего агента. Соответственно, в случае обращения взыскания на гарантию таможенные органы каждой конкретной страны работают со своим резидентом и по национальному законодатель-

ству. Гарантия может выдаваться на одну перевозку, в этом случае ее размер должен соответствовать максимальной сумме таможенных платежей. При регулярных или нескольких транзитных перевозках может применяться комплексная (генеральная) гарантия. Сумма, покрываемая комплексной гарантией, может быть снижена до 50 или 30% от суммы обеспечения в зависимости от финансовой состоятельности и гарантий надежности финансового гаранта. Гарантия может вовсе не предоставляться, если лицо, выступающее в качестве гаранта, докажет, что имеет значительный опыт использования процедуры общего транзита, сотрудничает с компетентными органами, контролирует транспортные операции и имеет достаточные финансовые ресурсы для выполнения своих обязательств.

Конвенция определяет меры по осуществлению перевозок товаров транзитом между ЕС и странами ЕАСТ, а также между самими странами ЕАСТ, включая, где применимо, перегрузку, переадресацию и складирование товаров. Предусмотрено, что любая третья страна может стать Договаривающейся Стороной настоящей Конвенции, если она получила соответствующее приглашение от депозитария Конвенции после принятия решения об этом от Объединенного комитета. В Российской Федерации предпринимались попытки стать участницей Конвенции⁵, которые не увенчались успехом.

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 данной инфраструктуры в отношении 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 предпринимать дополнительные меры для снижения административных барьеров, включающие

⁵ См., например, распоряжение Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 2225-р (об одобрении Концепции развития таможенных органов Российской Федерации).

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.

1.7. МЕЖДУНАРОДНАЯ ЭЛЕКТРОННАЯ ТОРГОВЛЯ

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

Установленные в ЕАЭС [30] квоты на беспошлинный ввоз товаров в рамках интернет-торговли в размере 1000 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 инфраструктур, способствующих 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 России» [31].

Длительность доставки товаров из Юго-Восточной Азии подталкивает иностранные компании к созданию на территориях сопредельных с Россией государств таможенных складов, распределительных центров, наиболее востребованные в интернет-магазинах товары ввозятся большими партиями, а оттуда уже поступают

на территорию России в виде отдельных посылок в адрес частных лиц. Например, такие склады создаются в странах Прибалтики (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; сложности с таможенным декларированием и применением ставки НДС в размере 0%, что законодательно урегулировано только для международных почтовых отправок.

Таким образом, для дальнейшего развития интернет-торговли следует предпринять меры по регулированию этого рынка, которые могли бы упорядочить импорт, создать условия для перемещения складов иностранных товаров, предназначенных для реализации в интернет-магазинах, на территорию России, развития конкуренции между «Почтой России» и другими перевозчиками, заинтересованными в доставке товаров в рамках интернет-торговли, стимулировать развитие мощных интернет-площадок (market-place) в России.

Со стороны Минфина России и ФТС России неоднократно появляются инициативы о применении к посылкам, ввозимым из-за рубежа в адрес физических лиц, таких же пошлин и налогов, которые применяются в торговом обороте, либо в меньших размерах [32]. Кроме того, обсуждаются предложения регуляторов о правилах допуска к праву декларирования посылок таможенным органам иными лицами, кроме почтовых организаций. Предполагается, что такими лицами могут стать специально уполномоченные на это операторы, отвечающие требованиям платежеспособности и надежности в части достоверности передаваемой таможенным органам информации. Пока такие правила внедряются в режиме эксперимента [33].

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 квоты, с нуля после их приобретения физическими лицами в интернет-магазинах. Для того чтобы стимулировать развитие такой модели, на первых этапах размер этих платежей мог бы быть значительно ниже, чем в торговом обороте, что по сравнению с нынешней ситуацией с порогом беспошлинного ввоза в 1000 евро все равно принесет дополнительные доходы казне. Схематично описание этой модели на примере торговли с Китаем представлено на рис. 1.

В таможенном законодательстве предусматриваются территории с особым статусом: таможенный и свободный склады, особая экономическая зона, где товары могут храниться без уплаты таможенных платежей. Опыт по использованию подобных моделей имеется в Китае [34].

Для внедрения новой модели потребуется внесение изменений в таможенное законодательство, которое в настоящее время не предусматривает возможности применения упрощенных правил для выпуска в свободное обращение товаров, следующих в адрес физического лица, если они находятся на территории России. По действующим правилам беспошлинные квоты и сниженные размеры таможенных платежей применяются только в тех случаях, когда товары в виде посылки, следующей в адрес конкретного физического лица, пересекают таможенную границу. Именно этот фактор является предопределяющим стимулом для создания бондовых складов вокруг России, тогда как при внедрении предлагаемой модели они могли бы быть перенесены на российскую территорию.

Как есть: накопительный и сортировочный склад в Китае

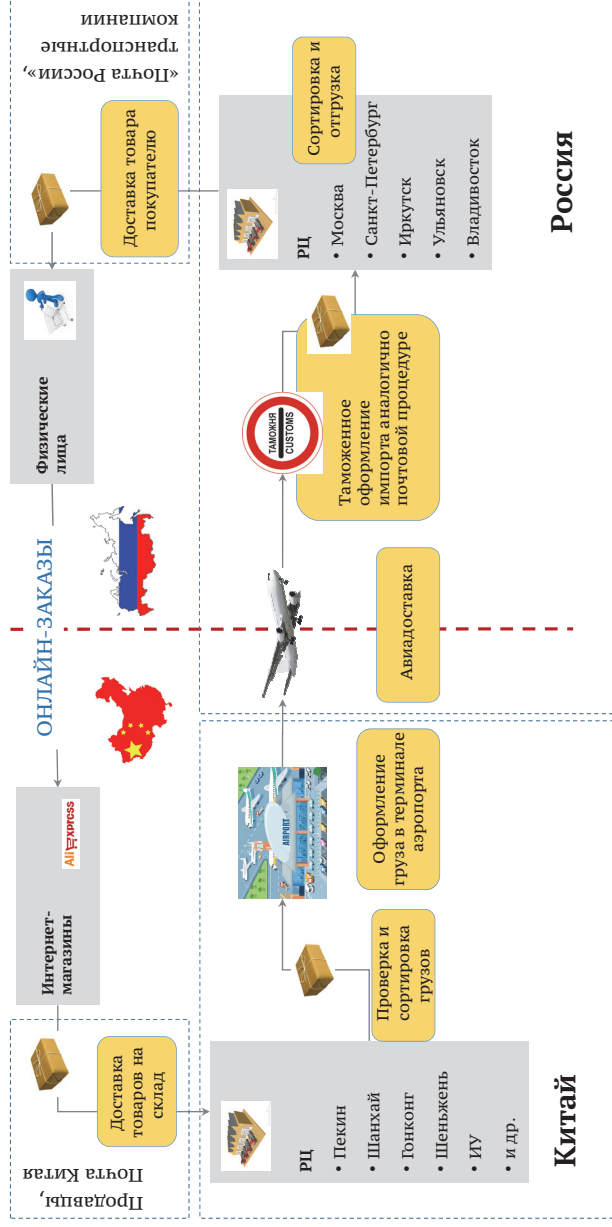


Рис. 1а. Иллюстрация модели переноса бондовых складов для хранения товаров, реализуемых через интернет-магазины, на территорию Российской Федерации

Модель B2B2C: накопительный и сортировочный склад в России

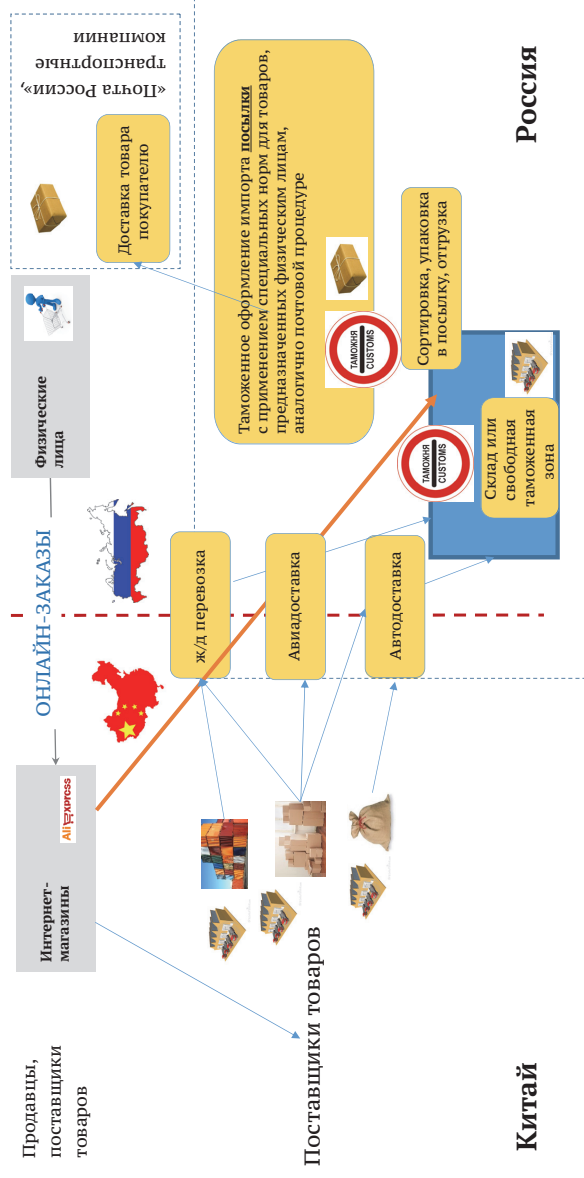


Рис. 16. Иллюстрация модели переноса бондовых складов для хранения товаров, реализуемых через интернет-магазины, на территорию Российской Федерации

1.8. ОКОЛОТАМОЖЕННЫЙ БИЗНЕС

Склады временного хранения. Помимо административных барьеров, дополнительные издержки для компаний создает институт складов временного хранения. Он был введен в начале 90-х годов прошлого века как вынужденная и временная мера, позволившая создать необходимую таможенную инфраструктуру в условиях отмены монополии государства на внешнюю торговлю, а также при бурном росте импорта и бюджетном дефиците. Данный институт давно нуждается в изменениях. 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, иногда 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. А 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 складов временного хранения 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 товаров [35]. 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.

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 России [36], есть планы, по использованию заключений так называемых таможенных аудиторов при категорировании участников ВЭД.

Псевдоинструменты таможенно-налогового администрирования, которые могут иметь своим последствием навязывание бизнесу очередной платной услуги, по сути, блокируют развитие института организации контроля после выпуска товаров.

Полезность внешнего аудита со стороны частных организаций должна оценивать сама компания в рамках внутренних программ риск-менеджмента. Таможенной службе необходимо принять меры по созданию собственной, государственной службы профессионального аудита с компетентными кадрами для повышения надежности таможенного контроля и переноса фискального контроля на этап после выпуска товаров.

1.9. 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 незначительно. Так, по данным таможенной статистики [37], внешнеторговый оборот Российской Федерации в 2017 году составил 584 млрд долл. США и по сравнению с 2016 годом увеличился на 25%, в том числе экспорт — 357 млрд долл. США (рост на 25%), импорт — 227 млрд долл. США (рост на 24%).

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 модернизации [38], 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 года были актуализированы Минтрансом России, 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 и, соответственно, их перспективной инфраструктурной оснащенности. Проводимая Минтрансом России в этом направлении работа [39] 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 основе минимизации времени прохождения пункта пропуска (с учетом финансовых и нормативных ограничений). Без этого выполнение целей и задач по снижению внешнеторговых барьеров, сформулированных в Указе Президента РФ № 204, будет дополнительно затруднено.

1.10. 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 отчеты, публичные выступления руководителей службы.

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 апреля 2014 г. № 570-р, формально содержатся и другие показатели: количество документов для таможенного оформления, время прохождения таможенных операций и т. д. Однако их выполнение не отражает реальную ситуацию. Например, предельное время совершения таможенных операций установлено только для компаний, включенных в «зеленый сектор» (товары 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 России [40]. То есть декларант обязан не только иметь в наличии документы, но и преобразовать их в тот электронный формат, который приемлем для таможенных органов.

Несмотря на то что в основу таможенного контроля положен принцип анализа рисков, оценка эффективности управления рисками фактически не осуществляется. Отчеты о суммах собранных таможенных платежей, количестве административных или уголовных дел и собранных штрафов не дают реального представления о нарушениях внешнеторговых правил, которые не были пресечены, и их последствиях. Единственным выявленным документом, определяющим методику оценки незаконного ввоза товаров, является приказ Росстата от 21 декабря 2017 г. № 854 [41]. 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 незаконной деятельности в этой сфере данные статистики могут быть сильно искажены. 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 позволяет должным образом определить показатели эффективности работы таможенной службы. Такая оценка должна быть центральным ядром для управления рисками, с тем чтобы служба могла адекватно реагировать на угрозы, сосредоточивать свои ограниченные ресурсы на проверках только тех товарных партий, незаконный ввоз которых имеет серьезные последствия.

2. Трансформация инструментов таможенного администрирования

2.1. ЛУЧШИЕ МИРОВЫЕ ПРАКТИКИ ТАМОЖЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

Организацией экономического сотрудничества и развития, анализирующей процедуры торговли в более чем 160 странах мира по различным показателям (Trade Facilitation Indicators [42]), в 2018 году в числе прочих рекомендаций для преодоления отставания России от лучших практик предусмотрены такие меры, как внедрение «единого окна», уменьшение среднего времени выпуска и сокращение числа физических досмотров товаров, расширение возможностей выпуска товаров до окончательного определения и уплаты таможенных платежей, сокращение количества документов, требуемых для импорта и экспорта, и уменьшение времени, необходимого для их подготовки [43]. Ниже приводится обзор отдельных примеров организации таможенного администрирования в других странах, занимающих лидирующие позиции в этой сфере.

Уплата налога на добавленную стоимость и сроки выпуска товаров (Великобритания)

В странах, применяющих налог на добавленную стоимость, различается практика применения технологий его уплаты. В некоторых странах НДС при импорте товаров уплачивается одновременно с ввозной таможенной пошлиной, как это происходит в России и других государствах —

членах ЕАЭС, за некоторыми исключениями, действующими на территории Особой экономической зоны в Калининградской области и в Казахстане для отдельных компаний. Хотя при внешней торговле в рамках ЕАЭС уплата НДС администрируется налоговыми органами. Большинство европейских стран предпочитают взимать «импортный» НДС при обороте товаров, включая его в систему расчета по таким же правилам, как и при уплате «внутреннего» НДС (то есть за налоговый период уплачивается общая сумма НДС за вычетом сумм, принимаемых к вычету).

В Великобритании «импортный» НДС уплачивается налоговыми органам, а налоговые и таможенные органы объединены в единую службу — Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC). В отчете HMRC за 2017–2018 годы [44] указано, что за отчетный период (финансовый год в Великобритании — с 1 апреля по 31 марта) собрано ввозных таможенных пошлин на сумму 3,2 млрд фунтов стерлингов, что приблизительно в два раза меньше, чем суммы ввозных таможенных пошлин, собранные таможенной службой Российской Федерации. При этом, как указано в отчете HMRC, 96,6% товаров таможенными органами выпускается в течение двух часов (годом ранее — 95%).

При этом в Великобритании одновременно с годовым отчетом HMRC публикует отчет о налоговых разрывах (the tax gap), то есть недособранных налогах за предыдущий финансовый год, используя для измерения этих потерь доступные аналитические инструменты [45].

Уполномоченный экономический оператор (ЕО)

Институт уполномоченного экономического оператора (УЭО) внедрен в ЕС с 2008 года. Цель внедрения УЭО — обеспечение безопасности цепочки поставок. Статус УЭО может получить любая компания (включая представителей малого бизнеса), которая участвует в цепочке поставок в качестве импортера, экспортера, агента, таможенного брокера, экспедитора, перевозчика, владельца склада и т. д., если добровольно берет на себя обязательство соответствовать широкому кругу критериев, основными из которых являются:

- соблюдение таможенных и налоговых правил;
- отсутствие уголовных преступлений, связанных с экономической деятельностью;
- надлежащий и достоверный учет товаров и операций с ними;

- финансовая платежеспособность;
- доказанные практические стандарты компетенции или профессиональной квалификации;
- соответствующие меры безопасности [46].

Статус УЭО, предоставленный одним государством — членом ЕС, признается таможенными органами во всех других государствах-членах.

Преимущества для УЭО вытекают из повышенной степени доверия со стороны таможенных и иных государственных органов (низкий уровень риска). К таким преимуществам относятся: упрощение таможенных процедур; сокращение количества проверок; предварительное уведомление о проверке, если таможенные органы решают ее провести, и ее приоритетное проведение; возможность запросить конкретное место, где товары предъявляются таможенным органам для контроля.

ЕС осуществляет взаимное признание программ УЭО с Норвегией, Швейцарией, Японией, Андоррой, США и Китаем [47]. Тем самым таможенные органы предоставляют комфортный режим таможенного контроля для УЭО, получившего этот статус по программе другого государства.

Контроль после выпуска товаров (США)

В США созданы отраслевые центры, обрабатывающие информацию о торговой деятельности по всей стране [48]. Обработка информации одним центром по отраслевому признаку позволяет обеспечить глубокий анализ, единообразие и предсказуемость для импортеров. В центрах используется современный подход к торговым операциям, который сочетает собранную информацию по прошлым поставкам с текущими бизнес-моделями импортера. Торговую деятельность после выпуска товаров по всей территории США анализируют 10 центров:

- сельское хозяйство и готовые продукты (полевое отделение в Майами);
- одежда, обувь и текстиль (полевое отделение в Сан-Франциско);
- автомобильная и аэрокосмическая промышленность (полевое отделение в Детройте);
- базовые металлы (полевое отделение в Чикаго);
- потребительские и массовые товары (полевое отделение в Атланте);

- электроника (полевое отделение в Лос-Анджелесе);
- промышленные и производственные материалы (полевое отделение в Буффало);
- оборудование (полевое отделение в Ларедо);
- нефть, природный газ и полезные ископаемые (полевое отделение в Хьюстоне);
- фармацевтика, здоровье и химические вещества (полевое отделение в Нью-Йорке).

Таможенный аудит осуществляется таможенными органами США на основе выявленных рисков нарушений по результатам анализа всей информации.

Оценка эффективности таможенных органов (США)

В ежегодном отчете Таможенно-пограничной службы (СВР) США содержатся данные, иллюстрирующие показатели деятельности службы по наиболее актуальным направлениям [49]. Всего таких показателей девять.

Из них особый интерес представляют следующие.

1. Уровень собираемости платежей от импорта — оценка на основе статистической оценки разрыва между суммами платежей (таможенными пошлинами и сборами), которые должны быть потенциально собраны в соответствии с торговыми законами, правилами и соглашениями, и фактически собранными суммами (в Российской Федерации не используется).

При поставленном в качестве цели показателе 100% Таможенно-пограничная служба в 2016 году зафиксировала результат выполнения в размере 99,06%, объяснив недостижение установленного показателя следующим образом. Для эффективного управления ввозом на таможенную территорию объемом 2,4 трлн долл. США СВР применяет многоцелевой подход к упрощению процедур торговли и обеспечению соответствия, включая профилактику нарушений. Несмотря на усилия СВР, единственный способ успешно собрать 100% всех собираемых доходов — пересмотреть все 160 млн коммерческих товаров, поступивших на таможенную территорию.

2. Доля товаров, импортируемых в США участниками торговых партнерских программ СВР.

Этот показатель определяет процент всех товаров, которые импортируются лицами, включенными в торговые партнерские программы СВР, по сравнению с общей стоимостью всего импорта.

Условием включения в добровольную программу является принятие строгих мер обеспечения безопасности по всей международной цепочке поставок. В партнерские программы включаются импортеры, перевозчики, брокеры, консолидаторы, поставщики логистических услуг, морские портовые администрации и терминальные операторы, а также иностранные производители (в Российской Федерации оцениваются/категорируются по уровню риска только импортеры).

В 2016 году в США 53% импорта было осуществлено участниками торговых партнерских программ СВР [50].

Генеральные гарантии (ЕС)

В Европейском союзе использование комплексных (генеральных) гарантий со сниженной суммой обеспечения по сравнению с потенциальным таможенным долгом (вплоть до освобождения от предоставления гарантии) разрешается импортерам, которые отвечают следующим критериям [51]:

- демонстрация заявителем надежного контроля за своими операциями; наличие соответствующего учета и отчетов, что позволяет провести соответствующий таможенный контроль;
- финансовая стабильность.

Комплексные (генеральные) гарантии имеют право также использовать уполномоченные экономические операторы (УЭО). Таможенные органы вправе приостановить использование генеральных гарантий или лишить лиц права на их использование в случае нарушений, а также в отношении товаров высокого уровня риска или при подозрениях лиц в мошенничестве.

Сбор информации от производителя при предоставлении тарифных преференций (ЕС)

В ЕС применяется система сертификации происхождения товаров, в отношении которых предоставляются тарифные преференции (система REX) [52].

Система основана на принципе самооценки производителей-экспортеров (экономических операторов), составляющих заявления о происхождении, на основании которых европейские таможенные органы определяют страну происхождения товаров для целей предоставления тарифных преференций. Чтобы иметь право составить заявление о происхождении, экономический оператор

должен быть зарегистрирован в специальной базе данных компетентными органами государства, в котором он осуществляет деятельность.

Переход от обычной системы подтверждения происхождения, основанной на подтверждении страны происхождения импортером при декларировании товаров в системе REX, начался 1 января 2017 года и продлится до 30 июня 2020 года. Предполагается, что система REX будет также применяться в двусторонних торговых соглашениях о свободной торговле между ЕС и странами-партнерами. В настоящее время в этой системе уже участвуют такие страны, как Ангола, Бурунди, Центрально-Африканская Республика, Эфиопия, Кения, Лаос, Пакистан, Йемен, Замбия и т. д.

Технически система REX представляет собой веб-сайт в интернете, доступ участника ВЭД к которому осуществляется с помощью логина пользователя и пароля. Единственным техническим требованием для ее использования является наличие у участника ВЭД хотя бы одного устройства, подключенного к интернету.

В Российской Федерации страну происхождения товаров обязан подтвердить их импортер. Запрос к компетентным органам иностранных государств для проверки достоверности представленных сведений осуществляется от случая к случаю по отдельным поставкам.

Технологии контроля в морском порту (Финляндия, Нидерланды)

Финляндия. В 2000 году в таможенных органах на базе международных стандартов начало работать «единое окно» Финляндии — система PortNet, которая и сегодня обслуживает порты и содержит информацию обо всех судозаходах за последние 20 лет. С помощью электронной системы судовой агент или оператор терминала морского порта представляет все необходимые для контроля сведения государственным органам и службам порта. Система позволяет не только в минимальные сроки проходить все формальные процедуры, но и отслеживать грузы. Кроме того, на входе система запрашивает всего лишь три документа и не использует закрытых каналов связи — достаточно обычного интернета. С 2010 года в Финляндии работает предварительное электронное информирование (за подачу информации чаще всего отвечает перевозчик). Этот механизм позволяет контролировать своевременное прибытие, убытие товаров и полноту представляемой информации. Заслуживает

внимания то, что для передачи данных в систему Portnet электронно-цифровая подпись не требуется [53].

Нидерланды. Организация таможенного и иных видов государственного контроля в морском порту основана на обработке предварительно полученной в электронном виде информации о ввозимом грузе по технологии «единого окна». При этом информация, которая используется голландской таможенной службой, включает в себя информацию как от перевозчиков, так и от грузоотправителей. Решение о выпуске товаров или необходимости проверки отдельного контейнера принимается еще до разгрузки морского судна, что позволяет грузовым операторам порта заранее планировать оптимальное размещение контейнеров при разгрузке, управлять потоками автомобильного и железнодорожного транспорта, с тем чтобы планировать вывоз грузов из порта [54].

В порту физическому контролю подлежат не более 1% всех грузов, включая грузы, отобранные по методу случайного, выборочного контроля. При этом проверка, как правило, осуществляется с использованием технических средств контроля — рентгеновской техники, инспекционно-досмотровых комплексов, результаты использования которых дистанционно анализируются таможенными служащими, для того чтобы принимать осознанное решение о необходимости вскрытия контейнера и осмотра находящихся в нем грузов, которые вызывают подозрение.

Российская Федерация, где морским транспортом перевозится более 50% всех внешнеторговых грузов, пока существенно проигрывает в комфортности процедур контроля в морских портах, что наряду с инфраструктурными ограничениями является тормозом как для развития транспортного комплекса, так и международного транзита.

Даже этот краткий обзор отдельных таможенных практик государств — лидеров в области организации международной торговли и логистики показывает существенные различия в подходах организации контрольных процедур при трансграничном перемещении товаров.

С внедрением и широким распространением информационных технологий таможенные службы пользуются возможностью доступа к различным источникам информации зарубежных производителей, лиц, задействованных в цепочке поставок, и изучения этой информации для анализа рисков. Российская таможенная служба

в основном использует информацию от перевозчиков на этапе прибытия товаров и импортеров товаров на этапе декларирования, обращаясь к зарубежным источникам информации с разовыми запросами в рамках проверки достоверности сведений по конкретной поставке.

Профессиональное знание особенностей международных производства и торговли в отраслевом разрезе позволяет таможенным органам точно выявлять угрозы нарушений и реагировать на них в рамках проведения контрольных мероприятий. О наличии товароведческих аналитиков по отдельным рынкам (отраслям) в ФТС России или региональных таможенных управлениях информации не имеется.

Уполномоченные экономические операторы, иные лица, которые пользуются доверием таможенных органов для минимизации проводимых в отношении них мер контроля, в числе прочих предъявляемых к ним требований должны подтверждать надежность и достоверность коммерческого учета, профессиональную квалификацию, способность обеспечивать меры безопасности. В российской практике компании включаются в «зеленый сектор» по внешним признакам поведения во взаимодействии с таможенными и налоговыми органами без учета перечисленных характеристик.

Генеральные финансовые гарантии применяются в качестве меры обеспечения уплаты таможенных платежей в случаях нарушений, адекватных рискам таких нарушений. Размер гарантий снижается вплоть до нуля, если компания подтверждает практический опыт, платежеспособность и надежность контроля за своими операциями. В Российской Федерации размер обеспечения уплаты таможенных платежей определяется исходя из максимально возможных сумм таможенных платежей вне зависимости от уровня риска уклонения компании от их уплаты в случае нарушений.

Постконтроль (таможенный аудит) является частью общей системы контроля, что позволяет удерживать товары для проведения таможенных формальностей при их ввозе на минимально короткие сроки. Российская таможенная служба в основном осуществляет проверочные мероприятия непосредственно при ввозе и декларировании товаров.

Передача взимания импортного НДС налоговым органам является обычной практикой в странах, где этот налог применяется. В России «импортный» НДС взимается до выпуска товаров.

Несмотря на то что суммы этого налога являются возвратными¹, из-за относительно высокой ставки (с 1 января 2019 года — 20%) ограниченные государственные ресурсы растрачиваются на проверку правильности его исчисления и принудительного взыскания в случае обнаружения нарушений.

В систему критериев для оценки деятельности таможенных органов включены показатели, отражающие надежность и эффективность таможенного контроля (уровень собираемости таможенных платежей). В Российской Федерации такой анализ не проводится.

2.2. Системы управления рисками в России и мире

Сегодня система управления рисками в России основывается на (1) ранжировании участников ВЭД по степени риска нарушения ими таможенного законодательства и (2) выявлении рисков поставок на этапе декларирования (в основном за счет стоимостных профилей риска). На практике это проявляется в контроле с низкой эффективностью в отношении тех импортеров, которые не попадают в «зеленый сектор» по признакам низкого уровня рисков.

В 2017 году таможенными органами утверждено и актуализировано 49 182 профиля риска, из них 872 — общероссийских, 4 730 — региональных и зональных, 43 580 — целевых (в 2016 году — 38 203 профиля риска, из них 654 — общероссийских, 3 440 — региональных и зональных, 34 109 — целевых) [55].

В 2017 году количество участников ВЭД низкого уровня риска увеличилось в 3,7 раза, составив по состоянию на 1 января 2018 года 8 074. При этом на долю участников ВЭД низкого уровня риска в 2017 году пришлось порядка 65% от общего количества товарных партий и 83% от общей суммы подлежащих уплате таможенных платежей при ввозе и вывозе товаров. К категории среднего уровня риска отнесено 88 432 участника ВЭД, а к категории высокого уровня риска — 10 942 [56].

В 2017 году доля партий товаров, ввозимых участниками ВЭД низкого уровня риска, в отношении которых проводился таможенный досмотр, составила 1,1%, осуществлялся запрос дополнительных документов и сведений — 4,3%, назначалась

¹ Согласно статье 171 Налогового кодекса Российской Федерации НДС, уплаченный при выпуске для внутреннего потребления, принимается к налоговому вычету.

таможенная экспертиза—0,1%, тогда как в отношении участников ВЭД, отнесенных к среднему и высокому уровням риска, данные показатели составили: с таможенным досмотром—4,6 и 6,4%, с запросом дополнительных документов и сведений—15,5 и 25%, с таможенной экспертизой—0,5 и 0,6% соответственно [57].

Фокусирование на категорировании лиц без учета других критериев рискованных поставок имеет негативные последствия. Так, Решением Комиссии ЕЭК от 13 декабря 2017 года «О внесении изменений в Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 9 апреля 2013 г. № 65» антидемпинговые пошлины на некоторые виды труб, применяемые к Китаю, были распространены на Малайзию. При этом Департаментом защиты внутреннего рынка, проводившим расследование в связи с обходом установленной антидемпинговой меры против Китая путем ввоза труб под видом происходящих из Малайзии, было установлено, что производство труб на территории Малайзии отсутствует [58]. Тем не менее таможенные органы не могли препятствовать ввозу китайских труб под видом малайзийских. Система рисков, используемая таможенными органами, по всей видимости, не содержит соответствующих индикаторов и профилей рисков, которые могли бы препятствовать недостоверному декларированию страны происхождения товаров.

Основные усилия российских таможенных органов по проверке торговых операций приходится на этап декларирования, на основе анализа сведений, заявляемых декларантом в таможенной декларации. В то же время международный опыт показывает, что таможенные органы для анализа рисков работают с информацией, которая собрана предварительно, до ввоза товаров, осуществляя сбор информации не только об импортерах, но и обо всех лицах, задействованных в международной цепочке поставок, используя в этих целях разного рода информацию из многочисленных источников.

Например, в США функционирует несколько программ, реализация которых направлена на сбор и анализ информации для обеспечения безопасности цепочек поставок и оценки рисков нарушения торгового законодательства. Представляем основные из них [59].

Инициатива по безопасности контейнеров (CSI). Сотрудники таможенно-пограничной службы США (СВР) работают с партнерами из стран отправления товаров в США для изучения контейнеров и выявления тех, которые представляют высокий риск для террористической деятельности. Инициатива действует в 60 иностранных

морских портах в 35 странах, покрывая около 80% морских контейнеров, отправленных в США. В 2016 году сотрудники СВР, размещенные в портах стран-партнеров, рассмотрели 11,9 млн коносаментов и провели более 101 800 проверок совместно с соответствующими службами этих стран.

Программа «Таможенно-торговое партнерство против терроризма (С-ТРАТ)». Эта программа защищает глобальную торговлю, проверяя процедуры безопасности цепочек поставок компаний С-ТРАТ. Члены заинтересованы в обеспечении того, чтобы их цепочки поставок отвечали или превышали критерии безопасности С-ТРАТ. В конце 2016 года в С-ТРАТ было 12 083 участника программы и 11 506 сертифицированных партнеров.

Автоматизированная система Targeting Framework (ATS). ATS — это инструмент для обеспечения соблюдения и принятия решений на базе интернета, который включает в себя разведывательные данные и технологии для отслеживания подозрительных входящих и исходящих отправок.

ATS—Targeting Framework (ATS-TF). Этот модуль позволяет осуществлять поиск данных по различным источникам. Персонал СВР может создавать специальные запросы, интегрировать данные из нескольких источников и показывать возможные связи между объектами и элементами данных.

ATS-Cargo — этот модуль оценивает информацию об импортируемых товарах в целях выявления товаров высокого риска для проверки. В модуль заложено множество правил, наборов весов и моделей, по которым оцениваются индикаторы риска для определения «профиля риска» и мер по проверкам. Модуль также проверяет информацию об отдельных лицах и совершенных ими предыдущих нарушениях. *ATS-Cargo* сравнивает информацию о прибытии, транзите и выезде из страны, также содержащуюся в правоохранительных и разведывательных базах данных для определения товаров, требующих дополнительного контроля.

Программа e-Allegations — эта система позволяет заинтересованным лицам сообщать о незаконном импорте и экспорте через сайт Таможенно-пограничной службы США (<https://eallegations.cbp.gov>).

Центр коммерческого таргетинга и анализа (Commercial Targeting and Analysis Center—СТАС). Под руководством СВР СТАС объединяет 11 партнерских федеральных регулирующих

и правоохранительных органов для обеспечения безопасности импортируемых товаров. Работа центра направлена на защиту американских потребителей, ориентируясь на потенциально опасные грузы (двигатели, транспортные средства и их части, игрушки, огнеопасную одежда, фармацевтические продукты и пищевые продукты).

Торговая аналитика. СВР использует возможности академических научных институтов в целях внедрения инновационных и креативных моделей для анализа большого массива информации («больших данных»). В частности, СВР сотрудничает с Лабораторией прикладной физики Университета Джона Хопкинса для адаптации новых возможностей анализа обширных наборов данных торговли.

Система Intelligence (AFI)— эта система собирает и разрабатывает информацию о лицах, событиях, представляющих интерес для СВР, индексируя соответствующие данные. Данные интегрированы с аналитическими инструментами, которые используются для обнаружения тенденций, моделей и возникающих угроз, выявляя неочевидные отношения между людьми, событиями и товарами для создания тактических, оперативных и стратегических продуктов правоохранительной разведки.

Российской таможенной службе следует внедрять собственные информационные системы, позволяющие получать информацию из зарубежных источников, используя ее для анализа и управления рисками. Анализ «больших данных» не только повысит надежность контроля, но избавит службу от необходимости проверять каждую отдельную партию товара. Кроме того, только такой подход к работе с информационными ресурсами позволит существенно снизить административные требования, связанные с прибытием на таможенную территорию товаров и транспортных средств, их транзитом по таможенной территории.

В Китае [60] разрабатываются системы анализа рисков, ориентированные на новые вызовы, связанные с развитием электронной коммерции, к которым относятся:

- увеличение вовлеченных в электронную торговлю малых и средних компаний, выступающих в качестве продавцов и покупателей (оценочно до 5 млн);
- слабые компетенции новых компаний, вовлеченных в торговлю, для осуществления таможенного оформления товаров;

- большое количество нарушений, совершаемых вновь созданными компаниями малого предпринимательства;
- представление неточных данных в таможенных декларациях, на которых основан таможенный контроль;
- фрагментированная информация о поставке, которую предоставляет таможенным органам каждое лицо в отдельности (импортер/экспортер, перевозчик, банк и т. д.).

Новый подход к сбору и оценке информации для анализа рисков основан на том, что информация по всей цепочке поставок интегрируется с использованием информационных технологий (так называемым конвейером данных *Data Pipeline*). Кроме того, сбор информации начинается с самого начала поставки — отгрузки товара от производителя. Соответственно, таможня Китая имеет возможность осуществлять анализ рисков на ранних стадиях поставок еще до того, как товары будут представлены для таможенного оформления.

В Китае функционируют несколько компаний, предлагающих услуги сервис-провайдеров для электронной торговли. Например, принадлежащий компании «Алибаба» *OneTouch* — это сервис-провайдер, который предлагает интегрированную платформу обслуживания цепочки поставок, обеспечивая таможенное оформление, логистику, финансы, возврат налогов (импорт и экспорт) и сопутствующие услуги. *OneTouch* обладает статусом уполномоченного экономического оператора, сертифицированного таможней Китая, что само по себе повышает доверие к информации, предоставляемой этой компанией. Система управления импортом и экспортом *OneTouch Standard*, разработанная компанией, одобрена Министерством науки Китая. Система *OneTouch* связана как с трейдерами, так и с поставщиками логистических услуг, имеет в своей основе мощную информационную систему и обеспечивает полную прозрачность для таможни Китая всей информации о цепочке поставок.

Таможня Китая, доверяя предоставленной информации, тем не менее проводит проверки после выпуска товаров и автоматическую проверку предоставленной информации на основе данных из других источников.

Описанный опыт Китая — это использование для государственного контроля информации, агрегируемой частным информационным оператором и включающей в себя информацию от всех лиц, задействованных в цепочке поставок товаров.

В деятельности таможенных органов России для анализа используется значительно меньший объем информации, чем в других странах. Анализ рисков в России для целей таможенного контроля начинается при декларировании товаров (реже при прибытии в пункты пропуска), а не заранее, до ввоза товаров. Крен в сторону субъектно-ориентированного подхода при анализе рисков без достаточной аналитической поддержки, в том числе оценки уровня собираемости таможенных платежей, уровня соответствия законодательству, имеет риск неконтролируемого допущения ввоза товаров с нарушениями торговых правил. В российской практике для целей таможенного контроля используется только та информация, которая предоставляется в рамках выполнения требований таможенных процедур ограниченным кругом лиц (перевозчиком, владельцем СВХ, декларантом), что существенно сужает возможности для аналитики товаропотоков.

Еще одно существенное отличие в организации систем управления рисками — оценка ресурсов государства для предотвращения возникновения нарушений или минимизации негативных последствий их совершений. В Российской Федерации эта работа почти не налажена. Опыт США основан на том, что управление рисками означает не только выявление признаков возможных нарушений и реагирование на них, но и проведение различий между альтернативными действиями по минимизации рисков, оценку приоритетности организационной деятельности и связанных с ней ресурсов с учетом затрат и выгод от любых предпринятых действий [61].

3. Основные направления совершенствования таможенного администрирования в России

Анализ программных документов Правительства Российской Федерации и ФТС России, направленных на повышение эффективности таможенного администрирования, свидетельствует о том, что их реализация постепенно будет способствовать улучшениям прежде всего за счет внедрения информационных технологий. В то же время ни один из программных документов не предполагает пересмотра базовых технологий и бизнес-процессов осуществления таможенного администрирования, что накладывает существенные ограничения на изменения, которые необходимо предпринять для преодоления отставания России в организации таможенных процедур от других стран, улучшения бизнес-климата, дальнейшего развития внешней торговли и транзита.

В основу изложенных в настоящем докладе предложений по совершенствованию таможенного администрирования заложены следующие предпосылки. Во-первых, таможенная пошлина — это обыкновенный косвенный налог, который можно взимать результативнее (с точки зрения уровня собираемости) и менее затратно для бизнеса, если процедуры его взимания будут отделены от выпуска товаров. Во-вторых, анализ информации, представляемой при таможенном декларировании и других этапах таможенного

оформления, недостаточен для того, чтобы применять надежную систему контроля. Для полноценного анализа рисков и проведения проверочных мероприятий таможенные органы должны собирать информацию о товарах и лицах, участвующих в цепочках их поставок до ввоза товаров на таможенную территорию, а в фискальных целях — при постановке товаров на учет и последующих сделках с ними. В-третьих, современные информационные технологии позволяют государственным органам осуществлять интегрированный контроль на основе однократно представленной информации, распределяя функции и задачи таким образом, чтобы они не дублировались.

Основным направлением совершенствования таможенного администрирования должно стать установление сквозного контроля движения товаров и совершения сделок с ними с момента ввоза до конечного потребления или реализации в розницу на основе анализа информации о товарах, сделках с ними, лицах, задействованных в международных цепочках поставки. Контроль только одного этапа движения каждой отдельной поставки товара на этапе декларирования и выпуска при его вынужденной выборочности из-за ограниченности ресурсов сам по себе чреват высоким риском пропуска значительных объемов незаконного импорта, о чем свидетельствуют, например, приведенные оценки нелегального оборота товаров легкой промышленности. Для достижения этой амбициозной цели важно изменить бизнес-процессы, последовательность административных процедур и перераспределить функции между таможенными и налоговыми органами в части фискального контроля, а также между таможенными и иными надзирающими органами в части нефискального контроля. Для упрощения и ускорения этапа выпуска товаров контроль следует осуществлять на этапах до ввоза товаров (предварительный анализ информации) и после их выпуска для внутреннего потребления с постепенной заменой физического контроля товаров (за исключением товаров с высоким риском существенных и необратимых последствий проникновения их в оборот в обход установленных запретов и ограничений) на анализ информации о них.

В проекте Основных направлений бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и плановый период 2020–2021 годов уже заложено создание единого механизма администрирования налоговых и таможенных платежей, что призвано

обеспечить прослеживаемость товара на всех этапах его жизненного цикла — от ввоза на таможенную территорию и ввода в коммерческий оборот до реализации в розничном звене или поставки на экспорт.

На сегодняшний день завершен первый этап работ, связанный с выстраиванием системы взаимодействия между ФТС России и ФНС России, отработкой процедур обмена данными о внешне-торговых операциях налогоплательщиков, их налоговой и финансовой отчетности, сведениями о минимизации рисков нарушения таможенного, налогового и валютного законодательства и результатами правоохранительной деятельности.

В части изменения бизнес-процессов нами предлагается в пунктах пропуска осуществлять фиксацию факта ввоза товаров и перевозящих их транспортных средств, а также первичный контроль для недопущения проникновения на территорию товаров, запрещенных к ввозу. При этом первичный контроль осуществляется на основании предварительно полученной от перевозчика информации и ее анализа с использованием системы управления рисками, в которой должна накапливаться информация из других источников.

В пункте пропуска осуществляется интегрированный контроль в нефискальных целях: санитарно-карантинный, ветеринарный, карантинный фитосанитарный, транспортный. Он должен осуществляться на основе технологии «единого окна», что предполагает однократное представление сведений в электронном виде в единую базу данных отечественных контролирующих органов, а также использование данных, получаемых из схожих систем стран — торговых партнеров.

Выборочная проверка/осмотр/досмотр товаров в пунктах пропуска должны осуществляться на основе предварительного анализа рисков при координирующей роли таможенных органов. Осмотр и досмотр товаров в пунктах пропуска осуществляются и сейчас, но анализ рисков и организация контроля нуждаются в настройке, чтобы проверке подвергались только товары с высоким риском нарушений, а сама проверка осуществлялась однократно для нужд всех видов государственного контроля. В настоящее время досмотр может проводиться несколько раз как таможенными органами, так и другими представителями государственного контроля: Россельхознадзором, Роспотребнадзором, Пограничной службой ФСБ России.

Предварительный анализ информации позволит принимать меры реагирования на «нетипичное поведение» и иные риски искажения информации о товарах, уделять повышенное внимание новым отправителям, перевозчикам, импортерам и иным лицам, впервые задействованным в цепочке поставок товаров.

Фиксацию факта ввоза товаров в адрес конкретного импортера предлагается осуществлять на основе обязательного предварительного декларирования со стороны импортера в объеме, достаточном для выпуска товаров до урегулирования обязательств по уплате таможенных платежей. Таким образом в информационной системе фискальных органов будет зафиксировано возникновение этого обязательства, а условием выпуска предлагается установить представление финансовых гарантий последующего урегулирования обязательств по уплате таможенных платежей. Такие гарантии обеспечивают обязательство импортера принять товары к бухгалтерскому учету (при необходимости — направить отчет с видеофиксацией товаров при их разгрузке на складе, либо уведомить таможенный или налоговый орган о прибытии товаров, чтобы разгрузка осуществлялась под контролем и наблюдением этих органов, либо выполнить другие действия, которые обеспечивают достоверность декларирования товаров). Генеральной гарантией может покрываться уплата таможенных платежей в максимальном размере (или в увеличенном на потенциальную сумму штрафов), если обязательство не будет выполнено. Для каждой конкретной поставки размер такой гарантии будет ниже (вплоть до нуля), если расчет рисков уклонения от уплаты таможенных платежей проецировать на определенный период поставок. При этом размер финансовых гарантий для каждого импортера рассчитывается заранее по общим правилам, основанным на субъектно-ориентированном подходе, зависит от объема и регулярности поставок, финансовой устойчивости и репутации импортера у таможенных и налоговых органов.

Оформление завершается после принятия товаров к бухгалтерскому учету и урегулирования обязательств по уплате таможенных платежей во внутреннем таможенном органе. Такой подход позволит наладить контроль импорта после выпуска товаров в контексте всей совокупности хозяйственной деятельности импортера.

При дальнейшем совершенствовании таможенного администрирования, после проведения необходимых организационных мероприятий указанные операции вместо таможни может осуществлять налоговый орган по месту регистрации импортера.

Предлагаемая целевая структура бизнес-процессов таможенного администрирования в определенной степени логически сонаправлена (с точки зрения максимального использования предварительной информации о ввозимых товарах, частичной ориентации контроля на этап после выпуска, повышения эффективности использования электронных технологий) и пересекается с существующим подходом ФТС, предусмотренным для участников ВЭД, отнесенных к группе низкого уровня риска. К этим компаниям применяется минимальный контроль по всем направлениям, но только на этапе выпуска товаров, тогда как в перестройке нуждаются процессы и на других этапах таможенного оформления: при прибытии товаров, внутреннем транзите, временном хранении. Кроме того, минимальный контроль до выпуска в условиях отсутствия налаженной системы сквозного контроля чреват риском невыявленных нарушений. Наконец, для компаний, отнесенных к категориям среднего и высокого уровня риска, принимаемые меры контроля не всегда адекватны рискам нарушений, что соответствующим образом сказывается на стоимостных и временных издержках, связанных с таможенным оформлением.

Предлагаемый комплекс мер распространяется на всех лиц, вовлеченных в совершение торговых, транспортных, логистических операций с товарами, перемещаемыми через таможенную границу, а также занятых в перестройке процессов государственного контроля. Целями таких изменений являются улучшение собираемости таможенных пошлин и налогов, повышение достоверности таможенного декларирования при одновременном упрощении процедур и сокращении затрат предпринимателей.

4. Инструменты и последовательность изменений

Для реализации предложенных мер по совершенствованию таможенного администрирования необходимо провести комплекс мероприятий по различным направлениям. В уже упоминавшемся докладе Центра стратегических разработок «Таможенное администрирование в России: что делать?» [62] представлены подробные предложения, которые могут быть использованы для составления программы преобразования таможенного администрирования.

Предложения по необходимым преобразованиям включают в себя как правовые, организационные и прочие мероприятия общегосударственного уровня, выходящие за пределы области только таможенного администрирования, так и направления по улучшению таможенной деятельности.

Развитие информационных технологий. В рамках реализации программы «Цифровая экономика» [63] предусматриваются мероприятия, проведение которых создаст предпосылки для преобразований в таможенной сфере. В частности, предусматривается принятие федеральных законов для установления унифицированных требований к универсальной (единой) усиленной квалифицированной электронной подписи, обеспечивающих возможность ее использования при взаимодействии со всеми государственными

органами; определение условий осуществления идентификации и аутентификации электронных сообщений с помощью электронной подписи (в том числе «мобильной» и «облачной» электронной подписи), а также с использованием абонентского номера подвижной радиотелефонной связи, номера водительского удостоверения. Предусмотрено уточнение законодательства для обеспечения эффективного электронного гражданского оборота, в том числе уточнение требований к сделкам, заключаемым в электронной форме [64].

Это позволит осуществить переход на максимальное использование первичных документов, в том числе инвойсов и транспортных документов, если они составляют в унифицированном виде, в соответствии с обычаями делового оборота либо международными конвенциями, а также отказаться от требований их преобразования в искусственно устанавливаемые форматы специально для таможенного администрирования и дублирования электронной информации документами на бумажном носителе, кроме исключительных случаев.

Новые подходы к сбору информации для анализа рисков потребуют разработки технологий накопления, обработки и анализа «больших данных» для создания обновленной системы управления рисками, использования данных бухгалтерского и иного учета коммерческих операций налогоплательщика (плательщика таможенных платежей), налаживания системы прослеживаемости товаров и сделок с ними на основе сопоставления информации из ряда источников, а также создание единой информационной платформы государственных органов, контролирующей трансграничное перемещение товаров, с возможностью использования электронных данных, полученных от иностранных лиц и государственных органов.

Обновление системы управления рисками. Цель системы управления рисками — предотвратить или пресечь нарушения, связанные с уклонением от уплаты таможенных платежей или от соблюдения установленных запретов и ограничений на ввоз или вывоз товаров. А сама система рисков должна быть настроена на ранжирование возможных нарушений по степени чувствительности их последствий для охраняемых интересов государства и общества. Ограниченные государственные ресурсы должны затрачиваться на предотвращение или пресечение серьезных нарушений. Для анализа рисков должны использоваться данные о мировом

производстве товаров; путях транспортировки и лицах (компаниях), задействованных в цепочках поставки; странах производства, отгрузки, промежуточной остановки; перевозчике, импортере, экспедиторе, транспортной компании; сведения о возможных нарушениях (рисках), полученные от налоговых органов, спецслужб и иных госорганов, включая органы иностранных государств, а также от частных компаний.

Система рисков должна реагировать на «нетипичное поведение» перевозчика, импортера и иных лиц, задействованных в цепочке поставок, а также на иные индикаторы. Риски при построении и настройке системы должны определять профессиональные аналитики — товароведы, специалисты в области статистики, экономики, математики и т. д.

Профиль риска формируется путем ранжирования индикаторов с оценкой степени их опасности (чувствительности) и затрат государства на их минимизацию. Меры принимаются, если опасность серьезная, то есть в случаях, когда система показывает, что нарушения влекут за собой уклонение от уплаты таможенных платежей в значительных размерах, значимые последствия для отечественных производителей или потребителей товаров либо когда нарушения имеют повторяющийся, устойчивый характер. Иными словами, таможенные органы реагируют на риски, если последствия нарушений чувствительны с точки зрения ценностей, защищаемых торговой политикой. При выборе из возможных вариантов мер, направленных на минимизацию выявленных рисков, должны выбираться наименее затратные для бизнеса и государства.

В зависимости от уровня риска и статуса импортера организация контроля должна быть построена на следующих действиях. В случаях выявления рисков, которые можно минимизировать путем проверки правильности расчета таможенных платежей в месте нахождения импортера (то есть без необходимости проверки товаров), а также при наличии финансовой гарантии выпуск осуществляется под обязательства подтвердить постановку товаров на учет и уплатить таможенные платежи в установленные сроки. При отсутствии финансовой гарантии выпуск товаров осуществляется после предоставления разовой гарантии или уплаты таможенных платежей. При выявлении необходимости осмотра/досмотра товаров финансовых гарантий для выпуска недостаточно. В зависимости от технических возможностей в пунктах пропуска, а также от оснований для

проверки могут осуществляться видео- или фотофиксация, взвешивание, отбор образцов для дальнейшего анализа и другие мероприятия, необходимые для установления (подтверждения) физического состояния товаров и (или) их характеристик, влияющих на применение мер торговой политики.

Риск-ориентированный подход ко всем участникам цепочки поставок, а не только к импортерам и (или) использование ввезенных товаров в производстве. Финансовые гарантии — это меры по минимизации рисков, их размер должен определяться в зависимости от оценки вероятности уклонения от уплаты таможенных платежей или невозможности их последующего принудительного взыскания.

Проверка сделок импортеров после выпуска товаров в сопоставлении с данными бухгалтерского учета также является мерой, направленной на минимизацию рисков. Сюда включаются первичные документы бухгалтерского учета, а также документы, сопровождающие реализацию товаров во внутреннем обороте (счета-фактуры, товарно-транспортные накладные, разрешительные документы государственных органов, если они требуются).

В систему управления рисками должно быть включено осуществление контрольных мероприятий налоговыми и иными государственными органами на последующих стадиях продвижения товаров (реализации, хранения, использования для производственных нужд).

Физическая проверка товаров считается наиболее затратной для бизнеса формой контроля, поэтому прибегать к таким способам минимизации рисков следует в случаях необходимости, когда выявлены признаки недостоверного заявления сведений о ввозимых товарах, подтвердить или опровергнуть которые иным способом не представляется возможным. При этом проверка товаров должна осуществляться с максимальным использованием технических средств таможенного контроля.

Для определения эффективности контроля необходимо разработать методики по оценке уровня недостоверного декларирования с учетом используемого объема трудовых, материальных и иных ограниченных ресурсов.

Разработка и внедрение системы генеральных финансовых гарантий. Внедрение новой системы мер по обеспечению уплаты таможенных платежей, построенной на применении генеральных гарантий, может быть основана на следующих подходах.

Импортёр представляет в таможенный орган генеральную гарантию, покрывающую исполнение его обязательств по уплате таможенных платежей на определенный период (а не на разовую поставку).

Размер финансовой гарантии рассчитывается заранее (до ввоза товаров) на основе заключенных импортёром контрактов (или планов закупок иностранных товаров на период от одного квартала) и предварительного расчета причитающихся к уплате таможенных платежей. Для определения размера гарантии принимаются во внимание опыт и история работы импортёра, платежеспособность, приемлемость системы учета коммерческих операций импортёра для фискальных целей.

Если импортёр подходит под перечисленные критерии, в том числе у него имеется достаточный объем активов (относительно стоимости ввозимых товаров), размер финансовой гарантии за счет понижающих коэффициентов уменьшается вплоть до нулевого уровня. При этом размер финансовой гарантии для нескольких поставок в определенный период (даже с понижающим коэффициентом), как правило, будет превышать размер подлежащих уплате таможенных платежей за одну поставку.

Финансовой гарантией обеспечивается исполнение обязательств импортёра по принятию товаров к бухгалтерскому учету (с предоставлением доступа к нему со стороны таможенных и налоговых органов), сообщению необходимых сведений для проверки правильности расчета таможенных платежей и их уплаты в установленные сроки. Неисполнение обязательств влечет за собой взывание платежей в максимальных размерах и административных штрафов. При этом риски непогашения потенциальной задолженности снижаются за счет того, что понижающие коэффициенты перестают использоваться при выявлении нарушений. Также проверяется финансовая устойчивость импортёра.

При неприменении генеральных (комплексных) гарантий выпуск товаров осуществляется при условии полной уплаты таможенных платежей или представлении финансовых гарантий на единичную поставку (разовая гарантия). Размер такой гарантии может быть основан на максимальном размере таможенных платежей исходя из имеющихся сведений о товаре с возможностью применения повышающих коэффициентов. Например, для импортёров, не имеющих истории либо допускающих серьезные нарушения,

размер обеспечения может быть увеличен вплоть до 300% величины таможенных платежей, максимально возможных для данной товарной группы (таким образом может обеспечиваться уплата административных штрафов за нарушение таможенного законодательства, что лишает экономического смысла совершение нарушений, связанных с сокрытием товаров и их нелегальной продажей или ликвидацией фирмы-однодневки).

Требования к бухгалтерскому учету или системе учета товаров для таможенных целей. Чтобы вовлечь в систему таможенного администрирования данные бухгалтерского учета как связующего звена, которое обеспечит идентичность информации, используемой таможенными и налоговыми органами, потребуется установление минимальных требований к системе учета (при необходимости — доработка федеральных стандартов бухгалтерского учета), чтобы получаемые данные можно было использовать как для таможенного администрирования, так и для прослеживаемости информации о товарах от момента их ввоза до реализации (потребления). В частности, для обеспечения сопоставимости данных, указанных при таможенном оформлении, с теми, что используются для налогового контроля, требуется ведение количественного учета товаров.

Наделение фискальных органов полномочиями требовать уплаты таможенной пошлины в максимальном для данной товарной группы размере, если данные бухгалтерского учета противоречат информации о товарах и сделках с ними, предоставленной в таможенные или налоговые органы, позволит отказаться от контроля каждой сделки и транзакции.

В результате реализации перечисленных выше мероприятий завершение таможенного оформления будет происходить после принятия импортером товаров к бухгалтерскому учету, подтверждения правильности расчета и уплаты таможенных платежей налоговому органу по месту учета организации. То есть прослеживаемость товаров с момента их ввоза и до постановки на бухгалтерский учет обеспечивается мерами таможенного администрирования при сохранении у таможенных органов возможности проверять товары непосредственно в пункте пропуска, если индикаторы или профили риска укажут на их возможное недостоверное декларирование либо представление в таможенные органы иной недостоверной информации. Финансовая гарантия (разовая или комплексная) как

условие выпуска обеспечивает обязательства импортера принять товары к бухгалтерскому учету и подтвердить правильность расчета таможенных платежей и их уплату.

Взаимодействие таможенных и налоговых органов. Данное направление изменений подразумевает не только объединение информационных баз данных таможенных и налоговых органов (или обеспечение связности между ними в непрерывном режиме) в части информации, используемой таможенными и налоговыми органами для фискального контроля.

Требуется разработка новых методик таможенного и налогового контроля для сближения методов контроля (в том числе взаимное использование подходов к контролю таможенной стоимости и к контролю за трансфертным ценообразованием).

Для передачи налоговым органам функций взимания косвенных налогов при импорте, как это уже было реализовано в Калининградской области, достаточно информационного взаимодействия между двумя службами.

После выполнения всех необходимых организационных и прочих мероприятий, включая внесение изменений в таможенное и налоговое законодательство, налоговым органам могут быть переданы функции администрирования всех таможенных платежей.

В результате контроль ввезенных товаров и сделок с ними до их розничной реализации или производственного потребления переходит к налоговым органам по месту учета компании-импортера. Туда же автоматически передается информация таможенных органов о ввезенных в Россию товарах.

Кроме того, импортер сможет дополнить (изменить, уточнить) в личном кабинете автоматизированной системы ФТС-ФНС уже представленные в рамках предварительного декларирования сведения. Данные о ввезенных и поставленных на бухгалтерский учет товарах будут влиять на размер подлежащих уплате таможенных и налоговых платежей (скорректированная таможенная стоимость, детализированный код по ТН ВЭД, количество в определенных единицах измерения и др.). Исчисление таможенных и налоговых платежей будет осуществляться в течение определенного срока после выпуска товаров или принятия их на бухгалтерский учет (например, 14 дней) или назначаться на определенную дату календарного месяца (по аналогии с уплатой косвенных налогов во внутреннем обороте).

Меры нефискального контроля. Переход на интегрированный контроль в пунктах пропуска потребует уточнения функций иных государственных контролирующих органов, чтобы, с одной стороны, исключить дублирование, а с другой — избежать разрывов, когда на факты нарушений не может отреагировать ни один из контролирующих органов.

Программа изменений функций и полномочий государственных контролирующих органов в пунктах пропуска должна предусматривать внедрение технологии «единого окна», что потребует унификации формата представления одних и тех же сведений в электронном виде, которые требуются для различных видов государственного контроля, с тем чтобы они могли быть представлены однократно, а также сокращения перечня таких сведений.

Необходимо осуществить комплекс организационных и законодательных мероприятий для переноса контроля соблюдения мер технического регулирования на этап введения товаров в оборот на таможенной территории, что потребует перераспределения функций и полномочий между контролирующими (надзирающими) органами.

Развитие международного транзита. Для создания комфортных административных процедур при транзите необходима согласованность действий между различными государственными контролирующими органами — единое окно, однократность проверок для целей различных видов контроля, что особенно актуально для повышения конкурентоспособности морских пунктов пропуска.

Для транзита наземными видами транспорта и в мультимодальных перевозках требуются разработка, внедрение и использование универсальных таможенных и перевозочных документов и финансовых гарантий с сопредельными странами, что позволит составлять необходимые документы для контроля в связи с пересечением границ один раз в стране отправления товаров без необходимости их преобразования или переоформления в каждом государстве, через территорию которого осуществляется транзитная операция.

Кроме того, для развития транзита необходимо наладить административное взаимодействие с таможенными и иными контролирующими органами сопредельных стран с целью унификации требований к уполномоченным экономическим операторам, обмена информацией (в электронном виде), взаимного признания результатов контроля, наложенных на контейнеры и иные транспортные единицы пломб и печатей.

Внедрение и широкое использование информационных технологий должно быть нацелено не только на перевод всех операций в электронную форму, но и сбор и использование больших данных для анализа рисков и управления ими, в число которых должны включаться сведения о транзитных маршрутах, производителей товаров, лиц, задействованных в цепочках поставок товаров.

Изменение подходов к оценке эффективности деятельности таможенных органов. Важнейшим из сохраняющихся недостатков системы таможенного администрирования являются элементы целеполагания таможенной службы (как и других фискальных органов), ориентированные на максимальный сбор таможенных платежей в абсолютном выражении для выполнения заложенных в законе о федеральном бюджете ориентиров. 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 из фактического или прогнозируемого объема товарооборота) невозможны без изменения подходов к бюджетному планированию, включения в него механизмов формирования резервов 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, учитывая все сложности формирования согласованной по стимулам системы целеполагания таможенных органов (проблема «принципала – агента») 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 скорость совершения контрольных мероприятий при перемещении товаров через таможенную границу и их стоимость для участников ВЭД и государства.

Предпосылки для новых подходов к оценке эффективности деятельности таможенных органов заложены в программе «Реформа контрольной и надзорной деятельности» [65] и разработанных

в рамках этой программы методических документах. В частности, в Основных направлениях разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности (утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2016 г. № 934-р) определены подходы к показателям для оценки эффективности контроля (надзора) как к степени устранения риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям с учетом используемого объема трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также уровня вмешательства в деятельность граждан и организаций. Предложенная система показателей учитывает как существующий и целевой уровни безопасности охраняемых законом ценностей, так и бюджетные затраты на осуществление контрольно-надзорной деятельности, а также издержки, понесенные подконтрольными субъектами.

Вопреки этим подходам паспорт реализации проекта «Совершенствование функции государственного надзора ФТС России в рамках реализации приоритетной программы „Реформа контрольной и надзорной деятельности“» [66] ограничивается в основном наличием тех показателей, которые отражают результативность работы по категорированию участников ВЭД и автоматизации отдельных этапов таможенного оформления [67].

Безусловно, реализация предложенных мероприятий потребует соответствующего ресурсного обеспечения — материально-технического оснащения, подготовки и переподготовки кадров. Кроме того, действующие международные договоры и акты ЕАЭС в области таможенного регулирования также потребуют уточнения, хотя значительная часть предлагаемых мероприятий может осуществляться на основе положений национального законодательства, поскольку Таможенный кодекс ЕАЭС содержит многочисленные отсылочные нормы к законодательству государств-членов.

5. Описание подхода к оценке эффектов от имплементации предлагаемых изменений

Предложения, представленные в настоящем докладе, затрагивают значительную часть потенциальных направлений совершенствования таможенного администрирования в России. К ключевым из них, представляющим содержательное ядро изменений, следует отнести совершенствование бизнес-процессов по осуществлению контроля за прохождением пунктов пропуска на государственной границе и администрированию взимания таможенных и связанных с внешнеторговой деятельностью налоговых платежей.

Для оценки эффектов от внедрения отдельных элементов целевой модели налогового и таможенного администрирования авторами доклада использовался комплексный подход, состоящий из нескольких элементов.

На первом шаге авторами доклада построена симуляционная модель бизнес-процессов прохождения участниками ВЭД пунктов пропуска на государственной границе России на примере морских и автомобильных пунктов пропуска (характеризующихся существенным количеством излишних формальностей) с учетом специфики применяемой в настоящее время ФТС системы управления рисками. В основе модели лежит детальная схема бизнес-процессов (см. рис. 2), отражающая все этапы и узловые точки (передача

документов, контрольные мероприятия и другие) прохождения участниками ВЭД контрольных процедур в пунктах пропуска на государственной границе (с учетом их дифференциации по видам транспорта).

Проведенный с помощью построенной модели анализ позволил оценить результаты (с точки зрения изменения среднего времени прохождения пункта пропуска) внедрения части элементов предлагаемой в рамках настоящего доклада целевой модели процессов таможенного и налогового администрирования.

На втором шаге на основе полученных результатов проводится оценка влияния предлагаемых изменений на позиции России в международных рейтингах по качеству таможенного администрирования на примере компоненты «Международная торговля» рейтинга *Doing Business*, публикуемого Всемирным банком.

На третьем шаге полученные результаты используются для оценки влияния предлагаемых изменений на объемы внешней торговли и связанные с ней объемы таможенных платежей. В основе проводимого на этом шаге анализа лежит гравитационная модель внешней торговли России, построенная в РАНХиГС и ИЭП им. Е. Т. Гайдара и учитывающая пространственную структуру пунктов пропуска на границе России.

Алгоритм прохождения участниками ВЭД контрольных операций в пунктах пропуска при импорте товаров отличается по своей специфике для различных видов транспорта, однако ключевые участки остаются неизменными. Основные этапы контрольных операций, осуществляемых в отношении транспортных средств в автомобильных и морских пунктах пропуска, могут быть структурированы следующим образом по мере их прохождения участниками ВЭД.

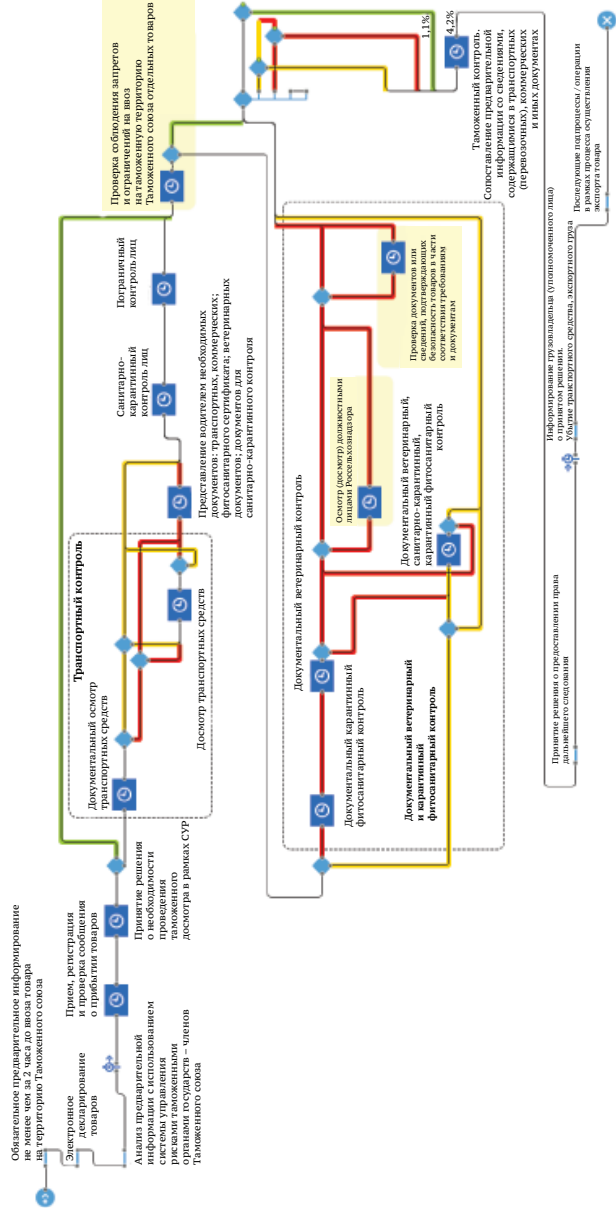


Рис. 2. Схема прохождения автомобильного пункта пропуска

Источник: составлено авторами.

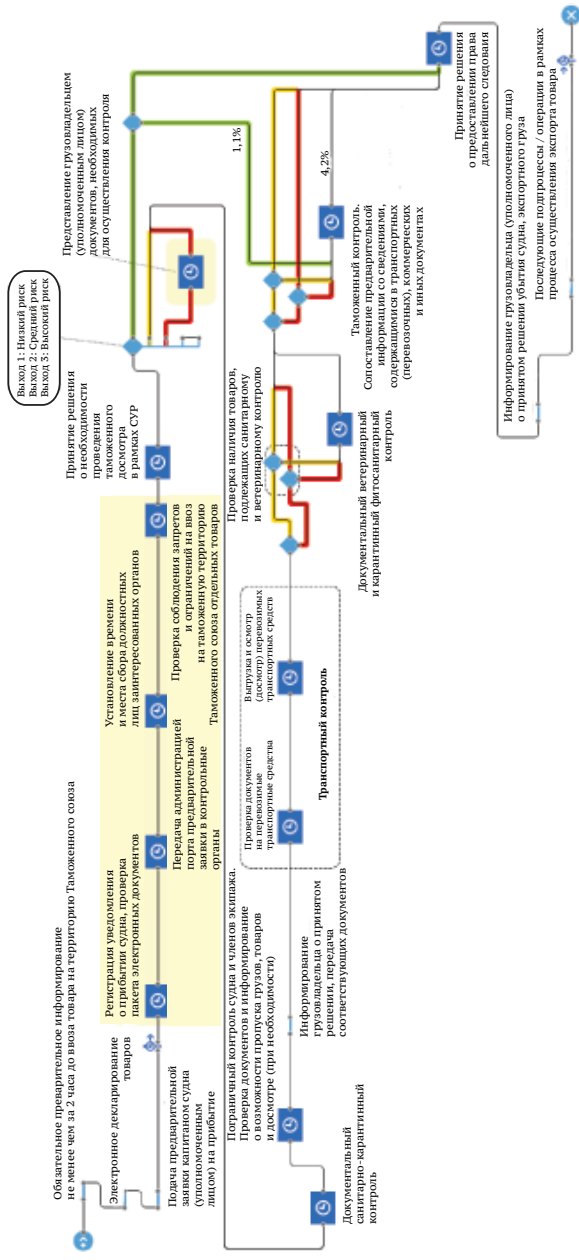


Рис. 3. Схема прохождения морского пункта пропуска

До прибытия транспортного средства в пункт пропуска осуществляются:

- 1) предварительное информирование о прибытии;
- 2) предварительное декларирование;
- 3) анализ предварительной информации с использованием системы управления рисками.

По прибытии транспортного средства в пункт пропуска осуществляются:

- 1) прием, регистрация и проверка сообщения о прибытии;
- 2) передача администрацией порта предварительной заявки в контрольные органы (только для морских пунктов пропуска);
- 3) сбор должностных лиц заинтересованных органов (только для морских пунктов пропуска);
- 4) принятие решения о необходимости проведения таможенного досмотра на основании информации из профиля рисков;
- 5) документальная проверка запретов и ограничений на ввоз;
- 6) передача грузовладельцем или уполномоченным лицом документов, необходимых для осуществления последующих видов контроля;
- 7) санитарно-карантинный контроль;
- 8) пограничный контроль;
- 9) транспортный контроль (при необходимости);
- 10) ветеринарный и карантинный фитосанитарный контроль (при необходимости);
- 11) таможенный контроль (при необходимости);
- 12) принятие решения о выпуске транспортных средств;
- 13) информирование грузовладельца или уполномоченного лица о принятом решении.

Время прохождения участниками ВЭД каждого из этапов бизнес-процесса либо определяется исходя из фактических данных, публикуемых¹ ФТС России, либо аппроксимируется случайным

¹ Данные о продолжительности осуществления контрольных операций в пунктах пропуска представлены в следующих документах:

- Технологические схемы организации пропуска через государственную границу Российской Федерации лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных в морских пунктах пропуска;
- приказ Минтранса России от 9 октября 2009 г. № 177 «Об утверждении Типовой схемы организации пропуска через государственную границу Россий-

распределением, параметры² которого затем калибруются на основе данных ФТС таким образом, чтобы математическое ожидание среднего времени прохождения пункта пропуска и отдельных его этапов соответствовало общему среднему времени прохождения пункта пропуска в соответствии с опубликованными ФТС России данными.

Согласно итоговому докладу о результатах и основных направлениях деятельности ФТС России в 2017 году, среднее время прохождения в автомобильных пунктах пропуска составляет 19 мин, а в морских пунктах пропуска — 150 мин. В табл. 1 представлены полученные оценки времени прохождения каждого из участков, полученные по результатам калибровки модели.

ТАБЛИЦА 1. ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЬНЫХ ОПЕРАЦИЙ В МОРСКОМ И АВТОМОБИЛЬНОМ ПУНКТАХ ПРОПУСКА, МИН

Операции	Автомобильный пункт пропуска	Морской пункт пропуска
<i>До прибытия</i>		
Предварительное информирование о прибытии	—	—
Анализ предварительной информации с использованием системы управления рисками	—	—

ской Федерации лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных в автомобильных пунктах пропуска»;

- приказ ФТС России от 26 мая 2011 г. № 1067 (ред. от 6 марта 2014 г.) «Об утверждении Инструкции о действиях должностных лиц таможенных органов, совершающих таможенные операции и проводящих таможенный контроль при перевозке товаров автомобильным транспортом при их прибытии (убытии), помещении под таможенную процедуру таможенного транзита, а также временном хранении»;
- приказ ФТС России от 19 июля 2013 г. № 1349 (ред. от 8 июля 2016 г.) «Об утверждении Инструкции о действиях должностных лиц таможенных органов, совершающих таможенные операции и проводящих таможенный контроль в отношении судов, используемых в целях торгового мореплавания, а также товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза этими судами».

² Так, в частности, используется либо экспоненциальное распределение, для которого параметр λ равен единице, деленной на среднее время прохождения участка бизнес-процесса, либо усеченное экспоненциальное распределение.

Окончание табл. 1

Операции	Автомобильный пункт пропуска	Морской пункт пропуска
<i>По прибытии</i>		
Прием, регистрация и проверка сообщения о прибытии	5	5
Передача администрацией порта предварительной заявки в контрольные органы	–	5
Сбор должностных лиц заинтересованных органов	–	20
Принятие решения о необходимости проведения таможенного досмотра на основании информации из профиля рисков	10	10
Документальная проверка запретов и ограничений на ввоз	10	20
Передача грузовладельцем или уполномоченным лицом документов, необходимых для осуществления последующих видов контроля	5	5
Санитарно-карантинный контроль	5	10–15
Пограничный контроль	5–10	45–90
Транспортный контроль	10	90
Ветеринарный и карантинный фитосанитарный контроль	8	5–10
Таможенный контроль	20	150
Принятие решения о выпуске транспортных средств	1	1
<i>После выпуска</i>		
Информирование грузовладельца или уполномоченного лица о принятом решении	–	–
Убытие транспортного средства	–	–
Итого среднее время прохождения, мин	18	150

Источник: анализ авторов.

Важным аспектом, который позволяет учитывать симуляционная модель, являются характеристики участников ВЭД, проходящих пункт пропуска. Участники ВЭД, ввозящие товары в Россию, характеризуются определенным «уровнем риска» в соответствии с категорированием ФТС России. Этот уровень задается стохастическим образом и является некоторой ненаблюдаемой изначально (до предварительного декларирования) характеристикой участника ВЭД.

Согласно приказу ФТС России от 1 января 2016 г. № 2256 (ред. от 15 июня 2017 г.) «Об утверждении Порядка автоматизированного определения категории уровня риска участников внешнеэкономической деятельности», распределение по уровням риска проводится ежеквартально по итогам оценки деятельности участников внешнеэкономической деятельности на основе установленных критериев. Так, например, *высокий уровень риска* может быть присвоен субъекту на основании как минимум одного из следующих критериев:

- 1) нахождение в перечне лиц, в отношении которых проведение таможенной проверки не представляется возможным³;
- 2) нахождение в стадии ликвидации либо прекращения деятельности;
- 3) наличие неисполненной обязанности по уплате административного штрафа в срок, превышающий 180 календарных дней с даты вступления в силу постановления по делу об административном правонарушении, вынесенного таможенным органом;

³ Согласно Инструкции о действиях должностных лиц подразделений таможенного контроля после выпуска товаров таможенных органов по выявлению в ходе таможенного контроля после выпуска товаров участников внешнеэкономической деятельности, перемещающих товары, в отношении которых проведение таможенной проверки не представляется возможным, а также применению к ним системы управления рисками, утвержденной приказом ФТС России от 30 июня 2016 г. № 1276, основанием для включения проверяемого лица в указанный перечень является непредставление проверяемым лицом в установленный срок и в полном объеме по требованию таможенного органа документов и сведений, необходимых для проведения таможенной проверки, или мотивированного обращения о продлении срока представления затребованных документов или о невозможности их представления проверяемым лицом с указанием причин. Источник: [http://ved.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=2099&Itemid=2053].

- 4) участник — отправитель, получатель или декларант товаров, по которым факт уклонения от уплаты таможенных платежей подтвержден обвинительным приговором суда;
- 5) отнесение к высокому уровню налогового риска в ФНС⁴.

Низкий уровень риска присваивается при одновременном выполнении следующих условий:

- 1) дата регистрации первой декларации на товары, помещенные под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления, предшествует дате начала отчетного периода либо шести месяцам до даты окончания отчетного периода при низком уровне налогового риска;
- 2) общее количество деклараций на товары с принятым решением о выпуске в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления в отчетном периоде составляет не менее 100 штук;
- 3) субъект является юридическим лицом;
- 4) значение итоговой оценки деятельности соответствует контрольному значению для категории низкого уровня риска;
- 5) отсутствие на дату проведения риск-категорирования неисполненной обязанности по уплате таможенных платежей, пеней и процентов в установленные сроки;
- 6) не выявлены критерии, предполагающие отнесение к высокому уровню риска.

⁴ В соответствии с письмом Федеральной налоговой службы от 3 июня 2016 г. № ЕД-4-15/9933@ «Об оценке признаков риска СУР» выделяются три группы налогового риска: высокий, средний, низкий.

1. Под налогоплательщиком с низким налоговым риском понимается налогоплательщик, который ведет реальную финансово-хозяйственную деятельность, своевременно и в полном объеме исполняет свои налоговые обязательства перед бюджетом. Налогоплательщик данной категории обладает соответствующими ресурсами (активами), а его деятельность может быть проверена плановым выездным налоговым контролем.
2. Под налогоплательщиком с высоким налоговым риском понимается налогоплательщик, обладающий признаками организации, используемой для получения необоснованной налоговой выгоды, в том числе третьими лицами. Налогоплательщик данной категории не обладает достаточными ресурсами (активами) для ведения соответствующей деятельности, не исполняет своих налоговых обязательств (исполняет в минимальном размере).
3. К среднему налоговому риску относятся налогоплательщики, которые не включены в группы с высоким или низким налоговым риском.

Средний уровень риска присваивается в случае, если субъект не отнесен к категории высокого или низкого уровня риска.

Таким образом, в зависимости от категории, к которой относится участник ВЭД по уровню риска, для него варьируются обязательные для прохождения этапы бизнес-процесса, а также контрольные процедуры в их рамках как по набору мер, так и по их интенсивности. Так, к участникам внешнеэкономической деятельности с низким уровнем риска в обязательном порядке применяются меры контроля по соблюдению запретов и ограничений, а передача сведений подразделениям контроля осуществляется на стадии после выпуска товаров. Участники внешнеэкономической деятельности со средним уровнем риска также подвержены контролю за соблюдением запретов и ограничений, частота применения мер контроля по иным направлениям для них снижена, а документальный контроль переносится на стадию после выпуска товаров, что позволяет сократить время нахождения в пунктах пропуска. В отношении субъектов с высоким уровнем риска применяются меры контроля по всем направлениям, а также увеличиваются объем и степень фактического контроля выпуска товаров. По данным ФТС России по состоянию на первый квартал 2018 года, доля участников внешнеэкономической деятельности с низким уровнем риска составляла 65% от всего объема поданных деклараций на товары, со средним уровнем риска — 29%, с высоким — 6%. При этом в 2017 году в отношении участников ВЭД низкого уровня риска таможенный досмотр проводился только для 1,1% товарных партий, в то время как участники среднего и высокого уровня риска проходят его в 6% случаев.

При прохождении контрольных процедур участник ВЭД в зависимости от категории уровня риска, к которой он относится, и характеристик пункта пропуска с некоторой вероятностью может прервать движение в соответствии со схемой бизнес-процесса (например, при непрохождении того или иного вида контроля). Это будет означать отказ со стороны контролирующих органов в выпуске товара в обращение на территории России, возврат, арест или изъятие товаров. При прохождении таможенного и других видов контроля с некоторой вероятностью (которая также калибруется на основании фактических данных) возникает необходимость проведения досмотра товаров, который проводится на складе временного хранения, для чего открывается процедура внутреннего транзита.

Предполагается, что проведение различных видов контроля не зависит друг от друга как с точки зрения времени прохождения, так и с точки зрения вероятности их успешного прохождения. При построении модели вероятности того, что участник ВЭД не проходит тот или иной вид контроля, калибруются.

После калибровки параметров модели (времени и вероятностей прохождения отдельных участков и узловых точек бизнес-процессов в пунктах пропуска) для анализа среднего времени бизнес-процессов в пунктах пропуска проводятся симуляции их прохождения для большого количества независимых участников ВЭД, характеристики каждого из которых задаются стохастически (с помощью задаваемого априорно распределения вероятности «уровня риска» для участников ВЭД). Предполагается, что участники ВЭД (их транспортные средства) прибывают к пункту пропуска с определенной частотой (например, десять транспортных средств равномерно в течение каждого часа). По прибытии к пункту пропуска каждый участник ВЭД, характеристики которого не наблюдаемы для контролирующих органов до подачи предварительной информации, независимо от других осуществляет все необходимые действия, описанные выше в табл. 1 и начинает движение в соответствии со схемой бизнес-процесса. Предполагается, что инфраструктурной пропускной способности пункта пропуска достаточно обработки для входящего потока транспортных средств без образования задержек и очередей на границе. Следует отметить, что смягчение этой предпосылки и проведение анализа эффектов для «перегруженного» пункта пропуска приведут к еще более значимым эффектам с точки зрения сокращения среднего времени прохождения пункта пропуска.

По результатам проведения каждой из симуляций прохождения участником ВЭД пункта пропуска (всего 49 500) фиксируется как общее время прохождения пункта пропуска, так и отдельных его этапов (в том случае, если участник ВЭД успешно проходит все контрольные процедуры). По результатам всех проведенных симуляций могут быть получены гистограммы распределения времени прохождения пунктов пропуска как в целом для всех участников ВЭД, так и для отдельных их групп (например, в зависимости от категории по уровню риска).

Построенная модель позволяет проводить сопоставление среднего времени прохождения при изменении отдельных элементов

процесса прохождения пунктов пропуска, то есть оценивать последствия от изменений в процессах таможенного администрирования. В этих целях для каждого из типов пунктов пропуска строится модифицированная схема бизнес-процессов, которая отражает их изменения в соответствии с целевым порядком и для которой аналогично базовой версии модели производятся симуляции прохождения этой модифицированной схемы участниками ВЭД. По результатам проведения симуляций строятся соответствующие гистограммы распределения и определяется среднее время прохождения. Так, в частности, с помощью данного подхода проведен анализ эффектов от предлагаемого в настоящем докладе внедрения генеральных финансовых гарантий и связанных с ними изменений процессов таможенного администрирования. Результаты проведенного анализа (оценки сокращения среднего времени прохождения пунктов пропуска различных типов) представлены в разделе 6 настоящего доклада.

Как было указано выше, на втором этапе производится оценка влияния предлагаемых изменений и их результатов на позицию России в международных рейтингах по качеству таможенного администрирования на примере компоненты «Международная торговля» рейтинга Doing Business, публикуемого Всемирным банком.

Рейтинг по компоненте «Международная торговля» основывается на опросах участников ВЭД (экспедиторских компаний, таможенных брокеров, администраций портов и трейдеров) в части суммарных временных и финансовых⁵ затрат (за исключением таможенных пошлин), которые необходимы для прохождения таможенных формальностей при пересечении российской границы, в том числе соблюдения требований к оформлению необходимых документов, соблюдения пограничных требований. При этом вопросы об оценке затрат участников ВЭД на транспортировку товаров внутри страны также входят в опросные листы и публикуются, но не учитываются при составлении рейтинга в силу существенных различий в экономико-географических характеристиках стран (географии, рельефе, состоянии транспортной инфраструктуры и др.), которые могут вносить значительные искажения в построенный рейтинг [68].

⁵ Следует отметить, что финансовые затраты при проведении опросов оцениваются респондентами в долларах США. Для перевода используется курс доллара США к национальной валюте на дату проведения опроса.

При импорте грузов оцениваются стоимостные и временные затраты (с явным выделением затрат на оплату государственных пошлин), необходимые для импорта партии автомобильных запчастей (товарная группа 8708 в номенклатуре HS) весом 15 тонн в контейнере из страны, которая является крупнейшим торговым партнером по данной товарной группе.

При экспорте грузов оцениваются стоимостные и временные затраты (за исключением таможенных пошлин), необходимые для экспорта товара, который занимает первое место по объему экспорта из оцениваемой страны в страну, которая является основным покупателем данного товара. Драгоценные металлы и камни, ископаемое топливо, нефтепродукты, животные, пищевые отходы и лекарства исключены из оцениваемых товарных групп при расчете затрат, связанных с экспортом грузов.

Для каждой страны итоговый балл оценки качества таможенного администрирования представляет собой среднее арифметическое, рассчитанное от суммы значений по показателям временных и финансовых затрат на соблюдение требований к оформлению документов и требований пограничного и таможенного контроля при осуществлении экспортно-импортных операций.

При расчете затрат на транспортировку грузов для России в качестве экономических центров рассматриваются г. Москва и г. Санкт-Петербург. В качестве товара, поставляемого на экспорт (в Италию) из экономических центров, рассматриваются чугун и сталь (в номенклатуре HS72). При расчете затрат, связанных с процедурой импорта грузов, в качестве страны отправителя выступает Германия. Ввоз грузов при отправке в Москву происходит в пункте пропуска Красная горка, а при отправке в Санкт-Петербург — в пункте пропуска Большой порт Санкт-Петербург.

Полученные на первом шаге с помощью построенной симуляционной модели оценки сокращения временных затрат прохождения пунктов пропуска на государственной границе используются для оценки потенциального изменения рейтинга страны. В частности, предполагается, что общее количество баллов по компоненте «Международная торговля» вырастет обратно пропорционально сокращению издержек на прохождение таможенных формальностей в результате внедрения предполагаемой целевой модели с учетом системы весовых коэффициентов, которая используется при построении рейтинга. Полученное новое значение количества

баллов по компоненте рейтинга, которое может быть достигнуто по результатам оценки внедрения предлагаемых изменений таможенного администрирования в России, сопоставляется с баллами других стран в рейтинге, после чего оценивается новая позиция России в рейтинге, которая может быть потенциально достигнута в предположении, что ситуация в таможенной сфере и, соответственно, количество баллов для других стран в рейтинге не изменились.

На третьем шаге полученные результаты используются для оценки влияния предлагаемых изменений на объемы внешней торговли и связанные с ней объемы таможенных платежей. В основе проводимого на этом шаге анализа лежит гравитационная модель внешней торговли России, модифицированная экспертами РАНХиГС и ИЭП им. Е. Т. Гайдара с учетом пространственной структуры пунктов пропуска на границе России [69]. Как и в классических ее формулировках, представленных в академической литературе, издержки участников ВЭД являются фактором, негативно влияющим на объемы внешней торговли. Оценка коэффициента эластичности в модели при этом факторе может быть использована для анализа влияния изменения издержек на объемы российской внешней торговли.

6. Последствия и ключевые риски

Реализация предлагаемого комплекса изменений будет иметь различные последствия для разных групп лиц, интересы которых он затрагивает.

Для государственных органов, с одной стороны, предполагаемый эффект выразится в росте как налоговой базы, так и собираемости таможенных и налоговых платежей, но с другой — описанные мероприятия потребуют обучения кадров, могут привести к сокращению численности персонала, изменять привычные технологии совершения контрольных (проверочных) мероприятий.

Для производственных компаний, использующих импортные материалы, сырье и компоненты, эффекты от внедрения предлагаемых изменений будут заключаться в сокращении издержек за счет снижения затрат, во-первых, на выполнение погранично-таможенных формальностей, во-вторых, на обеспечение материально-производственных запасов (поставки «точно в срок» позволят сократить сроки и объемы запасов импортного сырья до минимума — вплоть до его использования в производстве сразу после разгрузки). Однако упрощение и ускорение таможенных формальностей могут потребовать от предприятий вложений в изменения внутренней системы учета.

Многочисленные посредники при осуществлении внешнеторговых операций, в том числе так называемые технические компании, задействованные для заключения фиктивных сделок, могут

оказаться невостребованными. Это связано с объективным увеличением стоимости их услуг (потребуется расходы на финансовые гарантии, организацию и внедрение систем учета), а также с усилением контроля за их деятельностью (при выдаче банковской гарантии банк осуществляет проверку платежеспособности). Владельцы складов временного хранения будут вынуждены изменить свой бизнес из-за потери монопольных прав на хранение грузов, находящихся под таможенным контролем.

Изменения затронут и владельцев контейнерных терминалов, грузовых терминалов в морских портах и аэропортах, мест общего пользования железнодорожного сообщения и иных мест, которые имеют статус зон таможенного контроля и осуществляют хранение грузов до их выдачи получателю, выполняя функции агентов перевозчика. У таких предпринимателей сократятся доходы от хранения товаров, но в то же время возрастут возможности для увеличения грузооборота за счет увеличения скорости обработки и выдачи грузов в транспортных комплексах.

Для собственно импортеров эффекты от предлагаемых изменений таможенного администрирования будут иметь разнонаправленный характер. С одной стороны, возможен рост издержек в связи с необходимостью уплачивать таможенные платежи в полном объеме, а также из-за изменения бизнес-процессов (участие в мероприятиях предварительного контроля и контроля после выпуска товаров) и вследствие дополнительных затрат на предоставление финансовых гарантий. С другой стороны, изменение технологий приведет к снижению таких издержек, как:

- затраты на перемещение товаров в соответствии с таможенной процедурой транзита (перевозчик несет дополнительные расходы на совершение таможенных формальностей, в том числе на предоставление финансовой гарантии);
- затраты на предварительную (до выпуска товаров) уплату таможенных платежей, из-за чего оборотные средства идут на авансы, денежные депозиты, дополнительные суммы таможенных платежей, которые потом оспариваются в судебном порядке;
- затраты на хранение товаров в транспортных терминалах (морских портах, аэропортах, железнодорожных станциях) и на складах временного хранения;
- затраты на неоднократные проверки товаров (особенно актуально для морских пунктов пропуска).

По нашим оценкам положительные эффекты от снижения постоянных издержек на таможенное администрирование будут значительно выше, чем отрицательные. Последние выражаются в разовых затратах на организацию системы учета и настройку бизнес-процессов в соответствии с новыми технологиями контроля, а также в затратах на получение банковских гарантий или привлечение поручителей для комплексных финансовых гарантий. Одновременно переход к целевой модели бизнес-процессов таможенного администрирования, предлагаемой в рамках настоящего доклада, будет обуславливать возникновение положительных социально-экономических эффектов в отраслях, в наибольшей степени задействованных в ВЭД, которые, в свою очередь, за счет межотраслевых связей с другими сферами российской экономики приведут к возникновению положительных социально-экономических эффектов для всей российской экономики. Эффективность перехода от текущей структуры бизнес-процессов таможенного администрирования к их целевой модели будет определяться соотношением получаемых выгод и затрат.

Анализ на основе симуляционной модели (см. раздел 5) бизнес-процессов при прохождении пунктов пропуска на государственной границе России позволил оценить эффекты от внедрения отдельных элементов целевой модели налогового и таможенного администрирования на примере прохождения морских и автомобильных пунктов пропуска (характеризующихся существенным количеством формальностей, по мнению представителей бизнеса) с учетом специфики применяемой в настоящее время таможенными органами системы управления рисками.

В рамках проведенного анализа рассматривались два сценария: (1) базовый, в котором анализируется существующий процесс прохождения пунктов пропуска, и (2) сценарий «финансовые гарантии», в рамках которого рассматривалась имплементация части предлагаемых в настоящем докладе изменений процессов таможенного администрирования. В рамках этого сценария на участников ВЭД со средним и высоким уровнями риска (по классификации ФТС) накладывается обязательство по предоставлению финансовых гарантий для обеспечения выпуска товаров, что позволяет снизить степень жесткости и частоту применения мер контроля к таким экономическим агентам до уровня тех, которые применяются к участникам ВЭД с низким уровнем риска. Подобные финансовые

гарантии обеспечивают обязательство импортера принять товары к бухгалтерскому учету, а также уплатить таможенные платежи в полном размере.

Результаты показывают, что уже только введение системы финансовых гарантий (из всего перечня представленных в настоящем докладе предложений) и их сопряжение с системой управления рисками и ее развитием позволят снизить среднее время прохождения таможенных операций в автомобильных пунктах пропуска на 24% (с 19 до 14 мин), для морских — на 40% (со 150 до 90 мин). Соответствующие гистограммы распределения времени прохождения представлены на рис. 4–5.

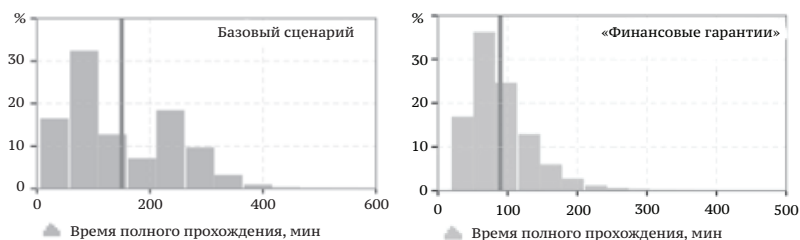


Рис. 4. Гистограммы распределения времени в морских пунктах пропуска (вертикальная линия — среднее значение)

Источник: составлено авторами.

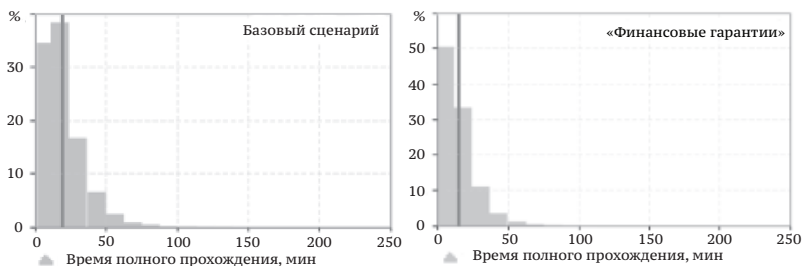


Рис. 5. Гистограммы распределения времени в автомобильных пунктах пропуска (вертикальная линия — среднее значение)

Источник: составлено авторами.

При этом среднее время прохождения контрольных процедур для участников ВЭД, отнесенных к категории с высоким уровнем риска, снизилось до 38 мин для автомобильных и до 273 мин для морских пунктов пропуска (см. рис. 6), для среднего уровня риска — до 26 мин для автомобильных и до 256 мин для морских пунктов пропуска (см. рис. 7), для низкого уровня риска — до 14 мин для автомобильных и до 91 мин для морских пунктов пропуска (см. рис. 8).

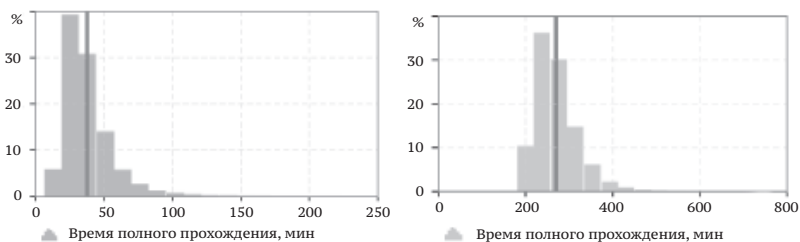


Рис. 6. Гистограмма распределения времени в автомобильных (левая диаграмма) и морских (правая диаграмма) пунктах пропуска (вертикальная линия — среднее значение) для участников ВЭД категории высокого уровня риска

Источник: составлено авторами.

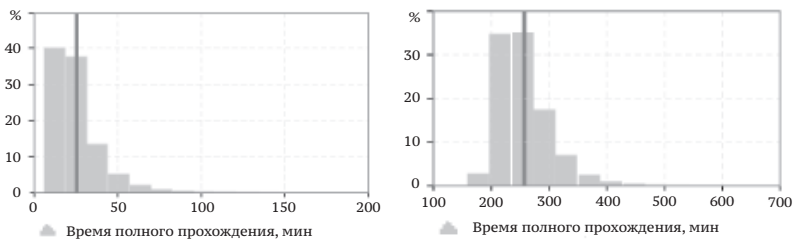


Рис. 7. Гистограммы распределения времени в автомобильных (левая диаграмма) и морских (правая диаграмма) пунктах пропуска (вертикальная линия — среднее значение) для участников ВЭД категории среднего уровня риска

Источник: составлено авторами.

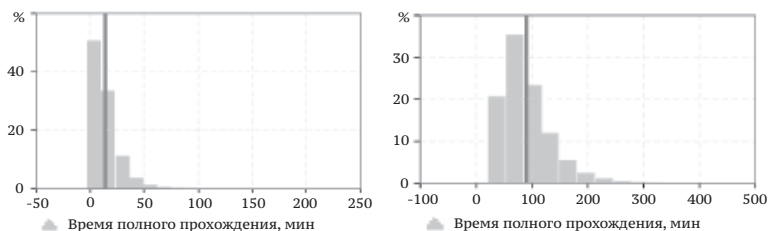


Рис. 8. Гистограммы распределения времени в автомобильных (левая диаграмма) и морских (правая диаграмма) пунктах пропуска (вертикальная линия — среднее значение) для участников ВЭД категории среднего уровня риска

Источник: составлено авторами.

Второй шаг анализа показывает, что имплементация предложенных в настоящем докладе мер по внедрению системы генеральных финансовых гарантий и соответствующему изменению бизнес-процессов таможенного администрирования приведет к снижению издержек участников ВЭД на прохождение пункта пропуска на 20–25%, а на осуществление полного цикла внешнеторговой поставки (с учетом транспортной составляющей и остальных этапов бизнес-процесса) — в среднем на 4–6%, что позволит России улучшить свои позиции в международных рейтингах, описывающих качество условий для ведения внешнеэкономической деятельности. Так, в частности, по компоненте «Международная торговля» рейтинга Doing Business внедрение предлагаемых изменений по оценкам позволит России подняться до 70-й позиции (с 99-й позиции по состоянию на май 2018 года).

Такое улучшение ситуации в таможенном администрировании естественным образом положительно скажется на объемах внешней торговли России за счет снижения издержек участников ВЭД, которые, как показывают академические исследования [69], являются одним из основных факторов, влияющих на межстрановые объемы внешней торговли. Простая оценка с помощью гравитационной модели внешней торговли показывает, что увеличение объемов внешней торговли России может составить [70] около 10–14%, что, свою очередь, может привести к увеличению объема собираемых таможенных платежей⁶ на 200–250 млрд руб.

⁶ Для оценки использована эффективная таможенная ставка для России за 2017 год в соответствии с данными ЮНКТАД ООН.

Можно видеть, что даже инкорпорирование в существующую систему управления рисками финансовых гарантий позволяет существенно повысить эффективность контроля импортных операций с одновременным упрощением и ускорением проведения контрольных процедур, а также сократить затрачиваемое экономическими агентами время на подготовку документов и сведений, затраты на хранение товаров и простой транспортных средств.

Несмотря на значительные положительные социально-экономические эффекты, следует учитывать ряд рисков, которые могут сопровождать реализацию предлагаемых изменений.

Таможенное регулирование в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе относится к компетенции Союза и является единым для пяти государств, входящих в ЕАЭС. Нормотворческие инициативы по внесению изменений в Таможенный кодекс и иные акты ЕАЭС, необходимые для реализации предложенных изменений, потребуются согласовывать с государственными органами других государств — членов ЕАЭС.

С большой долей вероятности внедрению предлагаемых изменений таможенного администрирования будут противодействовать владельцы складов временного хранения, а также лица, осуществляющие посредничество в торговых операциях и получающие доходы в использовании различных схем уклонения от уплаты таможенных платежей в установленных размерах.

Наконец, реализация предложений потребует существенных бюджетных вложений в инфраструктуру, внедрение новых информационных технологий, обучение кадров.

Это означает, что назревшие решения о преобразованиях в таможенной деятельности должны приниматься на высоком политическом уровне.

Заключение

ФТС России декларирует повышение качества администрирования таможенных платежей и снижение административной нагрузки на бизнес за счет автоматической регистрации таможенных деклараций, поданных участниками ВЭД низкого уровня риска, и их автоматического выпуска (до 80% к 2020 году) и совершенствования работы по категорированию участников ВЭД по уровню риска. Предполагается концентрация декларирования в центрах электронного декларирования, а фактический контроль – в местах нахождения товаров. Для борьбы с «серым импортом» предполагается введение маркировки каждой единицы товаров. Это основные мероприятия по совершенствованию таможенного администрирования, закреплённые в официальных правительственных и ведомственных планах, и все они сохраняют базовые технологии и бизнес-процессы неизменными, а значит, консервируют и основные проблемы.

Небольшие позитивные изменения, проявляющиеся в переходе на электронное декларирование, постепенном сокращении сроков выпуска товаров, в таможенной сфере все же происходят. Тем не менее, по международным рейтингам, Россия отстает от развитых и даже многих развивающихся стран в области организации государственного

контроля трансграничных перемещений товаров. Так, в составленном Всемирным банком Индексе эффективности логистики в 2018 году по критериям, оценивающим таможенно-пограничные формальности, Россия находится на 97-м месте из 163 стран, в рейтинге Всемирного банка Doing Business 2019 года по направлению «Международная торговля» – на 99-м месте из 190 стран. Это означает, что российские производители, импортеры, экспортеры несут значительно большие издержки, связанные с перемещением товаров через границу, чем их зарубежные конкуренты. Улучшение ситуации и достижение целей в сфере внешней торговли, международной кооперации и экспорта, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204, невозможны без существенных изменений в ключевых сферах таможенного администрирования.

В настоящем докладе рассмотрены текущее состояние, основные проблемы и перспективы таможенного администрирования в России, проанализированы лучшие мировые практики таможенного администрирования, а также мировой и российский опыт построения систем управления рисками. На основе проведенного анализа представлены предложения (и основные инструменты их реализации) прежде всего по **оптимизации ключевых этапов бизнес-процессов** таможенного и налогового администрирования, основанные:

- на минимизации проверочных мероприятий при прохождении товаров через границу, которая должна достигаться за счет профессионального, предварительного анализа информации о всей цепочке поставок до прибытия товаров и осуществления фискального контроля на этапе после выпуска товаров в хозяйственный оборот. Облегчение и уменьшение контроля до выпуска (так называемого автоматического выпуска) должно компенсироваться полноценными проверками импортных процедур в контексте всей хозяйственной деятельности после выпуска;
- внедрении технологий контроля, основанных на использовании автоматического сбора, накопления и анализа данных о международных поставках товаров и их дальнейшем обороте на таможенной территории (big data). Информация о товаре от производства до реализации товаров, контроль на основе анализа товарных, транспортных и денежных потоков за определенный период обеспечивают прослеживаемость товаров надежнее, чем маркировка каждой единицы товара, которая оставляет возможность манипуляций с таможенной стоимостью и другими

характеристиками товаров, влияющими на размер таможенных платежей, требует поддерживающих контрольных мероприятий при обороте на внутреннем рынке;

- организации контроля по принципу «единого окна», основанного на однократности представления информации для нужд государственного контроля и объединении (интеграции) различных видов контроля.

Во-вторых, в докладе проанализированы наиболее острые проблемы в таможенной сфере и представлены предложения, направленные на их решение.

1. **Транзит:** унификация таможенных документов и финансовых гарантий со странами, участвующими в транзитных операциях.
2. **Электронные документы:** использование первичных документов экономических операторов, включая использование электронных данных, составленных иностранными лицами.
3. **Нетарифные меры:** перенос контроля соблюдения мер технического регулирования во внутренний оборот.
4. **Финансовые гарантии:** внедрение генеральных гарантий с размером, адекватным риску неплатежей.
5. **Система управления рисками:** вовлечение в анализ рисков «больших данных» из многочисленных источников (производители, лица, участвующие в цепочке поставок, оборот товаров на территории).
6. **Внешнеторговая инфраструктура:** формирование условий для создания на территории России консигнационных (бондовых) складов, включая склады для интернет-магазинов.

Наши оценки эффектов от предлагаемых изменений показывают, что только введение системы финансовых гарантий и их сопряжение с системой управления рисками и ее развитием позволят снизить среднее время прохождения таможенных операций в автомобильных пунктах пропуска, что позволит России улучшить свои позиции в международных рейтингах, описывающих качество условий для ведения внешнеэкономической деятельности. В частности, внедрение предлагаемых изменений, по нашим оценкам, позволит России подняться по компоненте «Международная торговля» рейтинга Doing Business до 70-й позиции (с 99-й позиции по состоянию на май 2018 года). Такое улучшение ситуации в таможенном администрировании естественным образом положительно скажется на объемах внешней торговли России за счет снижения издержек участников ВЭД, что, в свою очередь, может привести к увеличению объема собираемых таможенных платежей.

Список литературы

1. Доклад ЦСР «Таможенное администрирование в России: что делать?». <https://www.csr.ru/issledovaniya/izmenenie-tamozhennogo-administrirovaniya/>.
2. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов. <https://www.minfin.ru/ru>.
3. INTERNATIONAL LPI. <https://lpi.worldbank.org/international/global/2018>.
4. Doing Business World Bank. <http://russian.doingbusiness.org/rankings>.
5. О внесении в Госдуму законопроектов об усилении противодействия незаконному обороту товаров легкой промышленности. <http://government.ru/activities/selection/301/32215/>.
6. Федеральный закон от 03.08.2018 от № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». <http://consultant.ru>.
7. Таможенная статистика внешней торговли [Электронный ресурс]. — 2017. http://www.customs.ru/index2.php?option=com_content&view=article&id=26223:-2017-&catid=125:2011-02-04-16-01-54&Itemid=1976.
8. Таможенная служба Российской Федерации в 2017: справочные материалы к расширенному заседанию коллегии ФТС России. http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845; Ежемесячная информация об исполнении федерального бюджета [Электронный ресурс]. 2017. <https://www.minfin.ru/ru/statistics/fedbud/>; Статистика внешнего сектора [Электронный ресурс]. <https://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=svs>.

9. Таможенная статистика внешней торговли [Электронный ресурс]. — 2018. http://www.customs.ru/index2.php?option=com_content&view=article&id=24927&Itemid=197.
10. Ежемесячная информация об исполнении федерального бюджета [Электронный ресурс]. 2018. <https://www.minfin.ru/ru/statistics/fedbud/>; Статистика внешнего сектора [Электронный ресурс]. 2018. <https://www.cbr.ru/statistics/?PrtId=svs>.
11. Таможенная служба Российской Федерации в 2017 году: справочные материалы к расширенному заседанию коллегии ФТС России. С. 71–74. http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845.
12. Федеральный закон от 03.11.2010 № 279-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18.05.1973 в редакции Протокола о внесении изменений в Международную конвенцию об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 26.06.1999»; Стандарт 6.6 Главы 6 Генерального приложения к Конвенции. <http://consultant.ru>.
13. 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://consultant.ru>.
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.10.2013 № 940 «О принятии Конвенции Организации Объединенных Наций об использовании электронных сообщений в международных договорах». <http://consultant.ru>.
15. Федеральный закон «Об электронной подписи». Ст. 6–7. <http://consultant.ru>.
16. Письмо Минфина России N24-06-05/54209, Минкомсвязи России № ОП-П15-085-18306 от 01.08.2018 «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». <http://consultant.ru>.
17. 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), касающе-
мся электронной накладной. <http://consultant.ru>.
18. Просто и эффективно: представляем электронные транспортные
накладные e-CMR. <https://www.iru.org/ru/innovation/e-cmr>.
 19. Положение о порядке ввоза на таможенную территорию Тамо-
женного союза продукции (товаров), в отношении которой уста-
навливаются обязательные требования в рамках Таможенного
союза, утвержденным Решением Коллегии Евразийской экономи-
ческой комиссии от 25.12.2012 № 294. <http://consultant.ru>.
 20. Письмо ФТС России от 14.06.2018 № 14-88 / 35479. [http://consul-
tant.ru](http://consul-
tant.ru).
 21. Положение о Федеральной службе по аккредитации, утверж-
денное постановлением Правительства Российской Федерации
от 17.10.2011 № 845, подпункт 5.1.7. <http://consultant.ru>.
 22. Постановление Правительства Российской Федерации
от 17.06.2004 № 294 «О Федеральном агентстве по техническому
регулированию и метрологии» (п. 6). <http://consultant.ru>.
 23. Приказ Минпромторга России от 01.08.2017 № 2514 «Об утверж-
дении Административного регламента исполнения Федераль-
ным агентством по техническому регулированию и метрологии
государственной функции по осуществлению государственного
контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований
национальных стандартов и технических регламентов» (зарегис-
трировано в Минюсте России 02.11.2017 № 48781). [http://con-
sultant.ru](http://con-
sultant.ru).
 24. Постановление Правительства РФ от 15.08.2014 № 812 «Об упол-
номоченном органе Российской Федерации по осуществлению
государственного контроля (надзора) за соблюдением требова-
ний технического регламента Таможенного союза «О безопасно-
сти мебелиной продукции»; Постановление Правительства РФ
от 27.06.2013 № 539 «Об уполномоченном органе Российской Фе-
дерации по обеспечению государственного контроля (надзора) за
соблюдением требований технического регламента Таможенно-
го союза «Технический регламент на масложировую продукцию»
и т. д. <http://consultant.ru>.
 25. Протокол о нетарифном регулировании в рамках ЕАЭС, Поряд-
ок применения единого знака обращения продукции на рынке
ЕАЭС, утвержденный Решением Комиссии Таможенного союза
от 15.07.2011 № 711, технические регламенты таможенного союза.
<http://consultant.ru>.

26. 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». <http://consultant.ru>.
27. Таможенная конвенция о международной перевозке грузов с применением книжки МДП (Конвенция МДП, 1975). <http://consultant.ru>.
28. Таможенная конвенция о карнете АТА для временного ввоза товаров от 06.12.1961; Приложение А «О документах временного ввоза (карнеты АТА и карнеты СРД)» к Конвенции о временном ввозе от 26.06.1990. <http://consultant.ru>.
29. Таможенная служба Российской Федерации в 2017 году: справочные материалы к расширенному заседанию коллегии ФТС России. http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845.
30. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 20.12.2017 № 107 «Об отдельных вопросах, связанных с товарами для личного пользования». <http://consultant.ru>. Приложение 1.
31. Доля «Почты России» на посылочном рынке в 2017 г. составила 67%. <https://www.pochta.ru/news-list/item/2381086249>.
32. С 2020 г. может быть введена пошлина за любую интернет-покупку за рубежом. <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2018/06/18/773007-poshlina-internet-pokupku>.; замглавы ФТС заявил о необходимости обнулить порог беспошлинного ввоза зарубежных посылок. <https://retailer.ru/zamglavy-fts-zajavil-o-neobhodimosti-obnulit-porog-besposhlinno-go-vvoza-zarubezhnyh-posylok/>; Минфин предложил ввести налог на покупки в зарубежных интернет-магазинах. http://www.penzainform.ru/news/global/2016/12/05/minfin_predlozhit_vvesti_nalog_na_pokupki_v_zarubezhnih_internet-magazinah.html.
33. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. <http://regulation.gov.ru/projects#npa=82856>.
34. Руководство по таможенному оформлению в порту Шэньчжэнь. <http://www.szceb.cn/jsp/web/jsp/guide08.jsp#guideTab>.
35. Перечень лиц, которые выступают поручителями перед таможенными органами Российской Федерации при таможенной процедуре

- таможенного транзита. http://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&Itemid=1856.
36. Итоги эксперимента по установлению возможности использования таможенными органами Российской Федерации аудиторских заключений для целей таможенного контроля. http://www.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.
 37. Таможенная служба Российской Федерации в 2017 году: доклад. <http://customs.ru/images/stories/2018/MART/customs%202017.doc>.
 38. «На коллегии Минтранса обсудили будущее пунктов пропуска через госграницу». <https://www.mintrans.ru/press-center/news/8826>.
 39. НИР «Разработка научно обоснованных предложений по созданию методики оценки прогнозной пропускной способности и нормативной оснащенности пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации для организации пограничного, таможенного и иных видов контроля при пересечении государственной границы Российской Федерации», должна быть завершена к концу 2018. <http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok44/view/common-info.html?regNumber=0373100096717000038>.
 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. <http://consultant.ru>.
 41. Приказ Росстата от 21.12.2017 № 854 «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. Trade Facilitation Indicators. <http://www.oecd.org/trade/facilitation/indicators.htm>.
 43. Compare your country. Trade Facilitation Indicators. <http://compara-yourcountry.org/trade-facilitation>.
 44. Corporate report HMRC Annual Report and Accounts 2017 to 2018—Executive Summary Published 12 July 2018. <https://www.gov.uk/government/publications/hmrc-annual-report-and-accounts-2017-to-2018/hmrc-annual-report-and-accounts-2017-to-2018-executive-summary>.

45. Corporate report HMRC Annual Report and Accounts 2017 to 2018— Executive Summary Published 12 July 2018. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/715742/HMRC-measuring-tax-gaps-2018.pdf.
46. Таможенный кодекс ЕС. Статья 39. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1521191466211&uri=CELEX:02013R0952-20161224>; статьи 24–29 Commission Implementing Regulation (EU) 2015/2447 of 24 November 2015 laying down detailed rules for implementing certain provisions of Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council laying down the Union Customs Code. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2447&from=EN>.
47. Authorised Economic Operator (AEO). http://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/customs-security/authorised-economic-operator-aeo_en.
48. Ежегодный финансовый отчет СВР за 2016.— 42 с. <https://ustr.gov/sites/default/files/301/2017%20Special%20301%20Report%20FINAL.PDF>.
49. Ежегодный финансовый отчет СВР за 2016.— 42 с. <https://ustr.gov/sites/default/files/301/2017%20Special%20301%20Report%20FINAL.PDF>.
50. Ежегодный финансовый отчет СВР за 2016.— 42 с. <https://ustr.gov/sites/default/files/301/2017%20Special%20301%20Report%20FINAL.PDF>.
51. Таможенный кодекс ЕС. Статьи 39, 89 и 95. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2013:269:FULL&from=EN>.
52. REX — Registered Exporter system. https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/arrangements-list/generalised-system-preferences/the_register_exporter_system_en.
53. Особенности национальных таможенных правил Финляндии. <http://np-srv.ru/stati/osobennosti-nacionalnych-tamogenn-finlyandiya/>.
54. Презентация Вице-Президента Порта Роттердам «Rotterdam meets Russia 2018». <http://seanews.ru/2018/09/18/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8-%D0%B8%D0%B7-%D1%80%D0%BE%D1%82%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B4%D0%B0%D0%BC%D0%B0/>.

55. Таможенная служба Российской Федерации в 2017 году: справочные материалы к расширенному заседанию коллегии ФТС России. С. 32–33. http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845.
56. Таможенная служба Российской Федерации в 2017: справочные материалы к расширенному заседанию коллегии ФТС России. С. 32–33. http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845.
57. Таможенная служба Российской Федерации в 2017: справочные материалы к расширенному заседанию коллегии ФТС России. С. 32–33. http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845.
58. Доклад Департамента защиты внутреннего рынка ЕЭК «О результатах повторного антидемпингового расследования в целях установления обхода действующей антидемпинговой меры в отношении холоднодеформированных бесшовных труб из нержавеющей стали, происходящих из Китайской народной республики и ввозимых на таможенную территорию Евразийского экономического союза. http://www.eurasiancommission.org/ru/act/trade/podm/investigations/PublicDocuments/AD11R1_report.pdf.
59. Ежегодный финансовый отчет СБР за 2016. — 42 с. <https://ustr.gov/sites/default/files/301/2017%20Special%20301%20Report%20FINAL.PDF>.
60. *Rong Hu, Yao-Hua Tan and Frank Heijmann. A new approach to e-commerce customs control in China: integrated supply chain—a practical application towards large-scale data pipeline implementation.* [http://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%2010%2C%20Number%202%20\(Sep%202016\)/1806%2001%20WCJ%20v10n2%20Hu%20Hua%20Heijmann.pdf](http://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%2010%2C%20Number%202%20(Sep%202016)/1806%2001%20WCJ%20v10n2%20Hu%20Hua%20Heijmann.pdf).
61. U.S. CUSTOMS AND BORDER PROTECTION STRATEGIC PLAN.— <https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/CBP-Vision-Strategy-2020.pdf>.
62. Доклад ЦСР «Таможенное администрирование в России: что делать». https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/02/20180228_Tamozhnya-doklad.pdf.
63. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-п. <http://static.government.ru/media/files/s/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>.

64. План мероприятий по направлению «нормативное регулирование» программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденный Правительственной комиссией по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 18.12.2017 № 2). <http://consultant.ru>.
65. Реформа контрольно-надзорной деятельности. <http://ac.gov.ru/projects/otherprojects/013591.html>.
66. Протокол заседания проектного комитета от 27.03.2018 № 2. <http://consultant.ru>.
67. Паспорт реализации проекта «Совершенствование функции государственного надзора ФТС России в рамках реализации приоритетной программы Реформа контрольной и надзорной деятельности». <http://legalacts.ru/doc/pasport-realizatsii-proekta-sovershenstvovanie-funktsii-gosudarstvennogo-nadzora-fts-rossii/>.
68. Методология Всемирного банка «Международная торговля». <http://russian.doingbusiness.org/Methodology/Trading-Across-Borders>.
69. *Burger M., Oort F. van, Linders G.J.* On the specification of the gravity model of trade: zeros, excess zeros and zero-inflated estimation// *Spatial Economic Analysis*. 2009. Т. 4. № 2. С. 167–190; *Carrere C.* Revisiting the effects of regional trade agreements on trade flows with proper specification of the gravity model// *European Economic Review*. 2006. Т. 50. № 2. С. 223–247.
70. *Каукин А. С.* Особенности эмпирических оценок гравитационной модели внешней торговли России// *Российский внешнеэкономический вестник*. 2013. Т. 2013. № 4.

Научное издание

Заказное издание

Серия «Научные доклады: экономика»

Галина Владимировна Баландина

Юрий Юрьевич Пономарев

Сергей Германович Синельников-Мурылев

Таможенное администрирование в России

Какими должны быть современные процедуры

Выпускающий редактор *Е.В. Попова*

Редактор *Л. Ф. Королева*

Художник *В.П. Коршунов*

Оригинал-макет *О.З. Элоев*

Верстка *В.В. Вишнякова*

Подписано в печать 18.12.2018. Формат 60х90/16.

Гарнитура РТ Serif Pro. Усл. печ. л. 6,25.

Тираж 500 экз. Заказ № 1531.

Издательский дом «Дело» РАНХиГС

119571, Москва, пр-т Вернадского, 82

Коммерческий центр: тел. (495) 433–25–10, (495) 433–25–02

www.ranepa.ru

delo@ranepa.ru

Интернет-магазин

www.delo.ranepa.ru

Отпечатано в типографии РАНХиГС

119571, Москва, пр-т Вернадского, д. 82