

ТАРИФНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И СОВРЕМЕННЫЕ ТАМОЖЕННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

И. В. Цыкунов

*кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансов, Белорусский
государственный экономический университет, diplom87@yandex.ru*

Современные реформы таможенных служб ЕАЭС явились итогом значительных изменений внешних и внутренних условий ВЭД. Статья посвящена рассмотрению вопросов применения современных таможенных технологий, таких как электронное декларирование и автоматический выпуск. Дана оценка причинам, позволившим перейти к их применению, а также рассмотрены нерешенные проблемы тарифного регулирования, сдерживающие возможность полноценного применения современных таможенных технологий.

Ключевые слова: тарифное регулирование; автоматический выпуск; товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности.

Тарифное регулирование ВЭД опирается на три базовых механизма: таможенная стоимость, страна происхождения и классификация товаров по ТН ВЭД. Каждый из них является самостоятельным и не пересекается и с другими. В разные периоды времени важность и значение каждого из них различно и определяется объективными факторами, в основном состоянием таможенного тарифа.

Традиционно, с начала 90-х годов, самым важным из них являлась таможенная стоимость (ТС). Это определялось тем, что ТС прямо влияет на суммы таможенных платежей, поступающих в доход бюджета, формирование доходной части которого является основной задачей таможенных органов. Необходимость уплачивать значительные таможенные платежи приводило к массовой практике так называемого занижения ТС. Это сознательные действия импортеров, направленные на декларирование более низкой, чем правильная, ТС. Сама возможность такой негативной практики определялась неадаптированностью для развивающихся стран правил определения ТС ввозимых товаров.

Таким образом, правильность определения ТС и ее контроль традиционно являлись одними из наиболее важных и сложных направлений таможенного регулирования.

«Доходность» занижения ТС для участника ВЭД определяется следующими факторами:

- величиной ставки таможенной пошлины;
- в какой степени импортер занизил таможенную стоимость.

Например, при ставке таможенной пошлины 20%, занизив таможенную стоимость в два раза, импортер уменьшает таможенные платежи в два раза, т.е. на 10% от стоимости товара (это его дополнительный доход). Именно подобная негативная практика традиционно являлась определяющим фактором фискального значения ввозной таможенной пошлины (ТП). И исходным условием экономической целесообразности занижения ТС является величина ставки таможенной пошлины – чем она выше, тем выгоднее импортеру занижение ТС и наоборот.

В целом влияние на фискальное значение ТП оказывает ее средне-взвешенная ставка. На момент создания Таможенного союза (2010 год) она по разным источникам составляла 10 – 12 %. В последствии, прежде всего под влиянием вступления России в ВТО в 2012 г., ставки таможенных пошлин последовательно снижались. В результате, размер средне-взвешенной ставки ТП в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) с 1 сентября 2015 г. снизился до немногим более 5%. Т.е. ТП стала в два раза ниже, чем была на момент создания Таможенного союза в 2010г., что очень существенно. Доля доходов бюджетов стран ЕАЭС от ТП так же уменьшилась примерно в два раза.

Это привело к тому, что в конце 2015 года импортеры объективно утратили интерес к занижению ТС. Этот вид нарушений перестал быть экономически востребованным. В результате негативные фискальные последствия занижения ТС перестали носить принципиально важный характер для доходов бюджетов стран ЕАЭС. Все это привело к изменению характера отношения таможенных органов к контролю ТС. Традиционно, контроль ТС был самым приоритетным направлением таможенного контроля, обеспечивающий основной фискальный результат деятельности таможенных служб. Применялся специальный документ (декларация ТС), отдельная процедура принятия ТС, в составе таможен были специализированные структурные подразделения, ориентированные на контроль ТС и т.д. В рамках ЕАЭС было заключено несколько специализированных соглашений, направленных на выработку подходов и координацию усилий по контролю ТС. Система управления рисками таможенных органов стран ЕАЭС в значительной степени была ориентирована на решение именно этой задачи. Так в России было около 6000 ценовых профилей рисков, охватывающих порядка 70% стоимостного объема ввоза товаров. В Республике Беларусь около 4500 таких профилей. Это свидетельствовало о применении тотального контроля ТС ввозимых товаров. Немаловажно, что большая часть всех научных публикаций на таможенную тематику касалась именно ТС. И «внезапно», вступивший в силу в 2018г. Таможенный кодекс ЕАЭС (ТК ЕАЭС), как важную новацию, сделал контроль ТС рядовой задачей таможенного контроля. ТС перестала быть приоритетным

и исключительно важным инструментом таможенного регулирования. И эта норма появилась в проекте ТК ЕАЭС уже в 2016 году, т.е. сразу после того, как произошла оценка изменения фискального значения ТП по результатам 2015 года. Так же исчезли научные публикации по вопросам ТС. Это указывает на то, что проблема занижения ТС утратила свою прежнюю остроту, т.к. ТС перестала прямо определять основные результаты деятельности таможенных органов.

Основная часть. Указанные значительные изменения условий ВЭД, т.е. их принципиальное упрощение, позволили таможенным органам сделать значительный шаг в своем развитии, прежде всего в направлении упрощения и принципиального ускорения проведения таможенных операций. В качестве самой важной новации следует отметить автоматический выпуск товаров. Это таможенная технология, обеспечивающая автоматический контроль и оформление таможенных деклараций исключительно средствами информационной системы, без участия человека. Это позволяет поднять качество таможенного обслуживания на принципиально иной уровень за счет:

- сокращения времени выпуска товаров до нескольких минут или секунд (определяется быстродействием компьютерной системы таможни);

- возможности совершения электронного декларирования и выпуска товаров в режиме 24 x 7;

- исключения субъективизма и человеческого фактора при принятии решения о выпуске товаров (в том числе, автоматический выпуск рассматривается как важнейшее средство борьбы с коррупцией);

- значительной экономии ресурсов таможенных органов за счет сокращения потребности в квалифицированных сотрудниках (до применения автоматического выпуска основная доля сотрудников таможенных органов вынужденно занимается именно выпуском товаров).

В целях реализации этих новых возможностей было принято Решение Коллегии ФТС России от 29 мая 2018 г. «О создании единой сети электронных таможен и центров электронного декларирования. Проблемы и пути их решения». Оно явилось знаковым и ознаменовало совершенно новый этап развития таможенной службы России. Оно предполагало создание единой сети из 9 электронных таможен и 16 центров электронного декларирования (ЦЭД) в период 2018 -2020 гг.

В целом структура таможенных органов России должна состоять из таможен трех видов: электронной, фактического контроля и полнофункциональные таможни. Особенностью электронной таможни является то, что в ее входит только специфический таможенный пост - ЦЭД. Электронные таможни будут заняты исключительно совершением таможенных операций в отношении товаров, декларируемых в электронной форме.

Работа центра основана на применении удаленного выпуска товаров - технологии таможенного декларирования, при которой декларация на товар подается во внутренний таможенный орган, а фактический контроль осуществляется на приграничной таможне. С помощью удаленного выпуска участники ВЭД могут подавать декларацию в ЦЭД, а выпуск товаров осуществляться на границе. В основе технологии удаленного выпуска товаров находится принцип разделения таможенного контроля на документальный и фактический, которые должны осуществлять разные таможенные органы. Сотрудник ЦЭД, куда подается декларация на товары, должен обработать документы и сведения, которые предоставлены в электронном виде. В это же время сотрудник приграничного таможенного органа непосредственно должен выполнить контроль транспортных средств, товаросопроводительных документов и, если потребуется, то и самих товаров. Особенности ЦЭД являются:

- в них отсутствуют склады временного хранения и зоны таможенного контроля;
- не осуществляют фактический таможенный контроль в форме рентгеновского обследования, таможенного осмотра и (или) досмотра товаров, отбора проб и образцов для таможенного исследования и т.д., а также контроль за товарами и транспортными средствами, перевозимыми в соответствии с процедурой таможенного транзита;
- как правило будут помещать товары под основные таможенные процедуры – выпуска для внутреннего потребления и экспорта;
- не оформляют декларации на товары по таможенным процедурам, по которым требуется осуществление фактического контроля или контроля после выпуска условно выпущенных товаров;
- информационное взаимодействие в процессе совершения таможенных операций и таможенного контроля осуществляется только в электронном виде.

Таможни фактического контроля будут осуществлять фактический контроль перемещения товаров, а также частичное декларирование отдельных категорий товаров (помещать товары под таможенные процедуры уничтожения, отказа в пользу государства и т.д.). Упрощение первичного контроля (что является следствием применения ЦЭД) повлечет необходимость усиления последующего контроля, что и станет основной задачей для таможни фактического контроля на местах.

Полнофункциональная таможня может проводить любые таможенные операции и призвана обслуживать регион с низкой активностью ВЭД и невысокой потребностью в таможенных услугах.

Предполагалось, что ЦЭДы возьмут на себя обработку 95% всех товаров. Автоматическая регистрация деклараций должна быть доведена до

99%, а автоматический выпуск – до 80% деклараций участников ВЭД низкого уровня риска. Т.е., 2/3 всех деклараций должно выпускаться без участия инспектора. Работать ЦЭДы должны в режиме 24 / 7.

Безусловно это революционный прорыв, меняющий условия ведения ВЭД в России за счет принципиального изменения технологии взаимодействия таможенных органов и участников ВЭД. Но что позволило Российской таможене перейти к столь значительным реформам? По нашему мнению, основным фактором стало снижение фискальной значимости таможенных платежей. Снижение средневзвешенной ставки ввозной таможенной пошлины в ЕАЭС до немногим более 5%, режим санкций и контрсанкций привел к значительному снижению доходов от ввоза товаров. При этом таможенная стоимость товаров, традиционно являвшаяся основным полем противостояния таможни и участников ВЭД утратила значение основного фискального фактора при взимании таможенных платежей. Именно это позволило таможене России отказаться от широкого применения документального и фактического контроля при ввозе товаров и в полной мере реализовать возможности электронного декларирования, применяя при этом автоматический выпуск.

В таком же направлении происходило развитие таможенных технологий и в других странах ЕАЭС. Отметим, что при этом самой основной из них был автоматический выпуск. Так же принципиально важно отметить, что данные преобразования стали не только результатом «желания и усилий» таможенных служб. Для них сложились объективные условия и ранее применение подобных технологий было невозможно.

Может показаться, что столь позитивные события свидетельствуют об отсутствии каких-либо проблем, а точнее объективных препятствий для внедрения самых передовых таможенных технологий. Но, по нашему мнению, это не так. И прежде всего по тому, что несмотря на снижение роли ТС, остаются два других механизма тарифного регулирования – страна происхождения товаров и классификация товаров по ТН ВЭД.

По нашему мнению, в контексте возможности применения автоматического выпуска, именно классификация товаров по ТН ВЭД занимает особое место. При том, что, по нашему мнению, эта проблема никак не обозначена и соответственно не решается.

Прежде всего нужно рассмотреть, в чем заключается мотивация участников ВЭД нарушать таможенное законодательство посредством неверной классификации товаров. Так, декларирование неверного кода ТН ВЭД потенциально позволяет:

- применять более низкую ставку таможенной пошлины;
- обходить потребность применения мер нетарифного регулирования, например, лицензирования ввоза товаров;

выдавать дорогой товар за заведомо более дешевый (по сути это способ занижения ТС).

Противодействие таможни на подобную негативную практику имеет свои особенности. Поскольку код ТН ВЭД определяется исключительно характеристиками товара, для его определения собственно нужен этот товар, в некоторых ситуациях классификацию можно произвести на основании документов, содержащих достаточно полное описание товара. При этом использование документов, в контексте достоверности таможенного контроля, в большинстве случаев не представляется надежным источником сведений для классификации товаров. Остается классификация товара на основании характеристик товара. А для этого таможня должна иметь доступ к этому товару. В том числе, для проведения таможенной экспертизы, позволяющей установить точные характеристики товара и далее правильно его классифицировать по ТН ВЭД.

С учетом того, что электронное декларирование с автоматическим выпуском предполагает отказ от физического контроля товаров и документов, правильность классификации товаров ставится под сомнение. Здесь важно отметить, что электронное декларирование и автоматический выпуск предполагают, что у таможни есть «вторая линия» контроля – таможенная проверка. Она позволяет производить таможенный контроль после выпуска товара. В целом переход на электронное декларирование и связанный с этим отказ от физического и документального контроля предполагают возрастание роли таможенной проверки. Но в случае контроля правильности классификации товаров по ТН ВЭД во многих случаях это может быть затруднено по следующим причинам:

товар отсутствует у импортера (реализован, использован и т.д.);
имеющийся у импортера (или иного лица) товар невозможно достоверно идентифицировать с оформленным по конкретной декларации.

Указанные особенности не позволяют считать таможенную проверку эффективной в случае контроля за правильность классификации товаров по ТН ВЭД. При том, что потеря привлекательности занижения ТС неизбежно приведет к поиску недобросовестными участниками ВЭД иных вариантов нарушения таможенного законодательства, в том числе и неверной классификации товаров по ТН ВЭД.

Согласно теории тарифного регулирования, построение таможенного тарифа может быть основано на принципах дифференциации или унификации. Первый подход означает, что на товары, имеющие незначительные отличия, но ввоз которых, с позиций проводимой тарифной политики, надо стимулировать или ограничивать по-разному, устанавливаются различные ставки ТП. Этот подход, в теории, позволяет очень избирательно стимулировать или ограничивать ввоз определенных товаров (точнее –

пытаться это делать) или эффективно реализовывать фискальную функцию таможенного тарифа. В то же время это требует значительных усилий участников ВЭД на обеспечение правильности классификации товаров по ТН ВЭД (это технически наиболее сложная процедура при таможенном декларировании) и таможенных органов, на обеспечение соответствующего контроля. Так же это предполагает применение значительного по объему и сложного таможенного тарифа, что требует высоких издержек на его ведение. Кроме того, ставится под сомнение оптимальность тарифа в связи с его сложностью и такими явлениями как лоббизм интересов производителей отдельных товаров.

Практическая реализация фискальной функции тарифа затруднена сложностью контроля правильности классификации товаров по ТН ВЭД. У участников ВЭД появляются соблазны за счет декларирования неверного кода ТН ВЭД (имеющего незначительное отличие от правильного) применять меньшие ставки ТП. Так же при этом в таможенных органах создаются условия для коррупции. И в целом этот подход значительно усложняет ВЭД.

Следует отметить, что Единый таможенный тариф ЕАЭС (ЕТТ ЕАЭС) был сформирован на основе Таможенного тарифа Российской Федерации, которая традиционно придерживаются именно такого подхода. Евразийская экономическая комиссия, как орган ответственный за ведение ЕТТ ЕАЭС, является идеологическим преемником и продолжателем этих традиций. В целом, можно констатировать, что как направление совершенствования тарифного регулирования в ЕАЭС, развитие ЕТТ ЕАЭС, кроме изменения размера ставок, постоянно шло по пути его дифференциации.

Также необходимо отметить, что существуют объективные препятствия для оптимизации тарифного регулирования методом дифференциации. Т.е., на практике, в современных условиях, цели подобной оптимизации тарифа почти никогда не достигаются [1].

Второй подход предполагает унификацию ставок ТП. Наиболее полно он был реализован в Чили, где применяется единая ставка таможенных пошлин в размере 6%. Исключениями являются 35 товарных позиций на которые ставка установлена в размере 0%, а также в отношении ювелирных изделий, алкогольной продукции и табачных изделий установлены дополнительные налоги (акцизы) в размере от 15 до 60,7 %. Именно подобный подход делает Чили наиболее простой страной для импорта товаров.

Недостатки и преимущества этого подхода зеркальны по отношению к первому: невозможность точного и избирательного регулирования импорта товаров посредством таможенных пошлин и простоту таможенного

регулирования, связанную с отсутствием потребности контроля правильности классификации товаров по ТН ВЭД. Применяемый таможенный тариф простой и небольшой по объему, что определяет низкие издержки по его ведению и предполагает, что желаемые цели тарифного регулирования полноценно реализуются. В том числе, за счет невозможности манипулирования кодами ТН ВЭД полноценно реализуется фискальная функция тарифа и не создаются условия для коррупции в таможенных органах.

С учетом вышеизложенного, и прежде всего на основании снижения фискального значения ТП, возникают вопросы – на какую задачу работает современный Единый таможенный тариф ЕАЭС и почему он такой сложный?

Также в рассматриваемом контексте необходимо принять во внимание, что в настоящее время в России набирает популярность диалог о неудачности вступления в ВТО и необходимости выхода из этой организации. Данная позиция подкрепляется мнением о том, что ВТО в целом полностью деградировало и не в состоянии выполнять свои функции. С точки зрения тарифного регулирования, этот подход ставит под сомнение оптимальность для экономики России низкого таможенного тарифа. Соответственно, в случае выхода России из ВТО, и собственно целью такого выхода, будет увеличение ввозных таможенных пошлин, т.е. нарастание протекционизма.

В контексте рассматриваемой в данной статье взаимосвязи состояния тарифного регулирования и применения таможенными органами информационных технологий это будет означать возврат в первую половину 2015 года. Т.е. при этом исчезнут объективные возможности массового применения автоматического выпуска товаров, станет под сомнение работоспособность инфраструктуры ЦЭДов и т.д. Это произойдет по причине объективного возврата фискального значения ТС и интереса участников ВЭД к ее занижению. Таможенные органы будут вынуждены реагировать на эти угрозы. По нашему мнению, данные обстоятельства необходимо принимать во внимание при рассмотрении вопроса выхода из ВТО и понимать «цену, которую придется уплатить» таможенным органам и участникам ВЭД при неизбежном возврате в прошлое.

Заключение. Важным следствием указанных изменений явился вынужденный отказ таможенных органов от возможности реализовывать традиционные сложные механизмы таможенного контроля. При этом, по нашему мнению, реформы в направлении центров электронного декларирования – это «путь в одну сторону». Т.е. в рамках новой модели таможенного обслуживания нельзя реализовать прежнюю классическую модель таможенного контроля, если в этом появится необходимость. Это принципиальный момент и его необходимо учитывать при оценке различных

нововведений и связанных с ними изменений таможенного законодательства. В том числе, в случае выхода России из ВТО и проведения самостоятельной тарифной политики. Эти изменения будут представлять собой увеличение ставок ввозных таможенных пошлин на большое количество товаров. Следствием этого в свою очередь будет возрастание фискального значения таможенного регулирования и потребность в усилении таможенного контроля. Но реализовать это в рамках создаваемой модели таможенного обслуживания (на основе ЦЭДов, с автоматическим выпуском товаров) будет невозможно.

Принципиально важным представляется вопрос целесообразности сохранения современного сильно дифференцированного таможенного тарифа. Если, несмотря ни на какие факторы, будет сохраняться общее направление на упрощение и ускорение совершения таможенных формальностей, целесообразно рассмотреть вопрос унификации таможенного тарифа. Это позволит принципиально решить вторую по важности (после ТС) проблему тарифного регулирования, а именно проблему правильности классификации товаров по ТН ВЭД.

Представляется важной проблема переосмысления научного обеспечения таможенной деятельности. По нашему мнению, традиционные инструменты тарифного регулирования не только не утратили свое прежнее значение, они значительно трансформировались. Например, если ранее страна происхождения товаров контролировалась в основном с целью обоснованности применения тарифных преференций, то в настоящее время это прежде всего проблемы обеспечения полноценного применения особых пошлин (антидемпинговых, компенсационных). А это совершенно иная задача.

Также, очевидно, что должны появиться новые приоритетные направления развития таможенного регулирования. Доведение до логического конца задачи автоматического выпуска товаров (т.е. охват им порядка 80 % деклараций) и обеспечение времени выпуска до нескольких минут, в логике современного развития таможенных технологий означает, что будет достигнут их предел. Т.е. дальнейшее развитие остановится? Или его направление будет не понятно? Очевидно, это не нормальная ситуация и над ее теоретическим осмыслением нужно начинать работать уже сейчас.

Например, таким направлением развития может быть принципиальное снижение сложности таможенного декларирования за счет снижения количества сведений о товарах, указываемых в таможенной декларации. Принципиальное снижение фискального значения ТП, перспективный

отказ от взимания ввозного НДС позволяет задать вопрос – на какую задачу работает столь сложная таможенная декларация?

И так же очевидно, с учетом того, что определяющий тренд развития таможни связан с ее информатизацией и особенно все большим автоматическим выполнением таможенных формальностей, это такие направления как анализ данных, искусственный интеллект и т.д.

Библиографические ссылки

1. *Цыкунов И. В.* Таможенный тариф ЕАЭС: препятствия для оптимизации // Экономический бюллетень Научно – исследовательского экономического института Министерства экономики Республики Беларусь, Минск, 2021. № 9. С. 39–45.