

**Торговая политика****ТАМОЖЕННОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ  
В РОССИИ: НАПРАВЛЕНИЯ  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ****Галина БАЛАНДИНА, Юрий ПОНОМАРЕВ,  
Сергей СИНЕЛЬНИКОВ-МУРЫЛЕВ, Андрей ТОЧИН**

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

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

Сергей Германович Синельников-Мурылев — доктор экономических наук, профессор, ректор, Всероссийская академия внешней торговли (119285, РФ, Москва, ул. Пудовкина, 4а); проректор, РАНХиГС (119571, РФ, Москва, пр. Вернадского, 82).  
E-mail: sinel@vavt.ru

Андрей Владимирович Точин — старший научный сотрудник лаборатории макроэкономических исследований, Институт прикладных макроэкономических исследований РАНХиГС (119571, РФ, Москва, пр. Вернадского, 82).  
E-mail: a.tochin@csved.ru

**Аннотация**

В современном таможенном администрировании в России, несмотря на прилагаемые в течение уже достаточно продолжительного периода усилия по его оптимизации, сохраняется немало проблем. Длительные сроки оформления грузов, сложность процедур, большое количество представляемых документов и информации увеличивают издержки бизнеса и приводят к росту цен. Информационная разобщенность таможенной и налоговой служб оставляет лазейки для использования множества схем для уклонения от уплаты таможенных и налоговых платежей. Существующие программные документы в таможенной сфере, ориентированные на постепенное улучшение таможенного администрирования, сохраняют базовые технологии и бизнес-процессы неизменными, а значит, и основные проблемы. В настоящей статье авторы на основе проведенного анализа предлагают систему мер по совершенствованию таможенного администрирования в России, направленную на повышение эффективности его бизнес-процессов и учитывающую лучшие практики в сфере организации таможенного дела, рекомендации международных организаций, а также новые возможности выстраивания государственного контроля (надзора) в связи с развитием информационных технологий. Предлагаемые изменения предусматривают разделение фискальных и нефискальных функций контроля и их перераспределение между контролирующими (надзирающими) органами, перенос контроля за правильностью уплаты таможенных платежей на этапы до ввоза товаров и после их выпуска для внутреннего потребления и другие ключевые изменения бизнес-процессов таможенного администрирования. Предлагаемая модель таможенного администрирования позволит повысить эффективность контроля экспортно-импортных операций и собираемость таможенных платежей с одновременным упрощением, ускорением и удешевлением административных процедур.

**Ключевые слова:** внешнеэкономическая деятельность, таможенное администрирование, фискальная функция, финансовые гарантии, система управления рисками, «единое окно».

**JEL:** F01, F02, F13.

## 1. Описание ситуации<sup>1</sup>

**С**овременное таможенное администрирование в России является громоздким и излишне затратным как для участников внешне-экономической деятельности, так и для государства. Действующие процедуры не обеспечивают эффективности госконтроля. Уровень недостоверного декларирования или ввоза в страну товаров в обход установленных правил остается недопустимо высоким. Это приводит к таким негативным последствиям, как недобор таможенных платежей, недобросовестная конкуренция, уклонение от уплаты внутренних налогов, эскалация теневого оборота. Многочисленные дискреционные полномочия таможенных органов и должностных лиц при действующих технологиях контроля часто перерастают в административное давление на бизнес, вызывают коррупцию.

Существующие процедуры администрирования экспортно-импортных операций построены на механизмах, адекватных бумажным технологиям прошлого века. В частности, при пересечении границы и на последующих этапах таможенного оформления (транзит, временное хранение) необходимо представлять и заполнять большое количество документов, а для получения права на выпуск товара в обращение — пройти проверки и заплатить пошлины. В свою очередь объектом контроля для таможенных органов являются товары, собранные в одну товарную партию, сведения о которых указаны в одной таможенной декларации.

Такой подход не обеспечивает прослеживаемость информации после выпуска, когда партия «расщепляется» на отдельные товары. Однако вместо изменения технологий контроля (в том числе с использованием опыта таможенных служб других стран) в России пытаются внедрять механизмы идентификации каждой единицы товара путем маркирования без учета транспортной, промышленной или торговой маркировки, что дополнительно усложняет таможенные процедуры. Так, в 2016 году была введена маркировка меховых изделий, в 2018-м предполагается ввести маркировку кожаной обуви, а в 2019-м — верхней одежды.

Из более чем 40 тыс. действующих профилей риска 85% являются стоимостными, то есть содержат информацию о минимальной стоимости товара, классифицируемого одним кодом. Если заявленная декларантом стоимость ниже контрольного уровня, проводятся дополнительные проверки, в том числе досмотр. Принуждение под угрозой задержки выпуска и досмотра уплатить таможенную пошлину с той стоимости, которая указана в профиле риска, содержательно перерастает в систему вмененного налога, уплачиваемого импортером в виде пошлины.

<sup>1</sup> В этом и последующих разделах использованы материалы доклада [Баландина и др., 2018], подготовленного авторами настоящей статьи и раскрывающего более детально основные ее положения.

Не решена проблема интегрированного контроля в пунктах пропуска через государственную границу. Особенно актуальной данная проблема становится при ввозе и вывозе товаров морским транспортом из-за высокой конкуренции с портами других стран и внушительной доли внешнеторгового товарооборота через морские порты (более 50% по физическому объему). Информация о судне и грузах от судовладельцев в портах представляется в различные органы и службы в разных форматах (в том числе на бумажных носителях), грузы неоднократно подвергаются проверке. Длительные сроки их оформления, сложность процедур, большое количество предоставляемых документов и информации увеличивают издержки бизнеса и приводят к росту цен.

Информационная разобщенность таможенной и налоговой служб позволяет недобросовестным лицам предоставлять разные сведения о товарах и сделках с ними для исчисления таможенных платежей и внутренних налогов. Завершение таможенного контроля до того, как товары будут приняты к учету импортером, используется нарушителями для недостоверного декларирования, в том числе через так называемые технические фирмы или фирмы-однодневки. С помощью цепочки фиктивных сделок эти товары в дальнейшем легализуются во внутреннем обороте с уклонением от уплаты таможенных платежей и налогов в установленных законодательством размерах, что подпитывает теневую экономику. Дополнительные коррупционные риски создают возможность принятия таможенными органами дискреционных решений об определении фискальных параметров (таможенной стоимости, тарифной позиции в соответствии с ТН ВЭД ЕАЭС) и о задержке выпуска товаров, находящихся в этот период на транспортных терминалах или на частных складах временного хранения.

Технологическое и институциональное отставание России в организации контроля трансграничных перемещений товаров иллюстрируется положением нашей страны в международных рейтингах. В составленном Всемирным банком Индексе эффективности логистики Россия в 2016 году находилась на 99-м месте из 160 [Arvis et al., 2018]. По критерию, оценивающему таможенно-пограничные формальности, наша страна заняла 141-е место (в 2014-м была на 137-й строчке). В рейтинге Всемирного банка *Doing Business* за 2018 год по направлению «Международная торговля» Россия — на 100-м месте среди 190 стран<sup>2</sup>.

Помимо административных барьеров дополнительные издержки для компаний создает появившийся в начале 1990-х годов институт складов временного хранения. Тогда это было вынужденной временной мерой, позволившей создать необходимую таможенную инфраструктуру в условиях отмены монополии государства на внешнюю торговлю,

<sup>2</sup> Рейтинг *Doing Business*. <http://russian.doingbusiness.org/data>.

а также бурного роста импорта и бюджетного дефицита. 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, искусственно удлиняют сроки совершения таможенных формальностей, соответствующим образом увеличивая издержки. При этом сохраняющиеся требования бесплатно размещать таможенные органы на территории складских комплексов порождают коррупционные связи.

Ориентация таможенной службы на максимальный сбор платежей в условиях отсталых технологий контроля становится причиной правового нигилизма: служащие контролирующих органов заведомо идут на незаконное или чрезмерное ущемление прав и интересов предпринимателей. В то же время эффективность таможенных органов не оценивается по такому показателю, как уровень собираемости платежей относительно тех сумм, которые должны были быть собраны исходя из товарооборота, равно как не предпринимаются попытки оценить уровень недостоверного декларирования товаров хотя бы на отдельных рынках, особо чувствительных для отечественных производителей. В результате до 60% обжалованных решений, касающихся действий (или бездействия) таможенных органов, выносятся судами в пользу участников ВЭД.

Внешнеэкономическая стратегия современной России опирается на мировые торгово-экономические тренды, среди которых усиление вовлеченности стран в глобальные цепочки создания добавленной стоимости, развитие территорий за счет использования возможностей и преимуществ внешней торговли и транзита. Регулирующая и фискальная роль таможенной пошлины постепенно уменьшается из-за снижения ставок в связи со вступлением России во Всемирную торговую организацию. Расширяется применение режима свободной торговли между Россией, странами — членами СНГ, Сербией и Вьетнамом. Прорабатываются вопросы создания зон свободной торговли с Египтом, Израилем, Индией, Ираном и Сингапуром. Доходы федерального бюджета от ввозной таможенной пошлины в 2017 году составили 0,55% ВВП (в 2016 году — 0,66%) и далее будут снижаться. Так, при росте импорта из дальнего зарубежья в 2017 году на 24,3%<sup>3</sup> по сравнению с 2016 годом размер сумм ввозных таможенных пошлин, поступивших в федеральный бюджет за 2017 год, практически остался на уровне 2016 года<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> ФТС России. Внешняя торговля Российской Федерации по основным странам и группам стран за январь — декабрь 2017 года. [http://www.customs.ru/index2.php?option=com\\_content&view=article&id=26531:-2017-&catid=51:2011-01-24-16-27-51&Itemid=1977](http://www.customs.ru/index2.php?option=com_content&view=article&id=26531:-2017-&catid=51:2011-01-24-16-27-51&Itemid=1977).

<sup>4</sup> Минфин России. Краткая информация об исполнении федерального бюджета. <https://www.minfin.ru/ru/statistics/fedbud/#>.

Несмотря на такое обилие серьезных проблем, принятые программные документы<sup>5</sup>, направленные на дальнейшее развитие таможенной службы России, предусматривают лишь отдельные точечные улучшения действующих технологий. В основном речь идет о развитии электронного декларирования и электронного взаимодействия между таможенными и другими государственными контролирующими органами. При этом базовые технологии и бизнес-процессы организации таможенного дела сохраняются в неизменном виде, а это означает, что основные проблемы таможенного администрирования в обозримое время решены не будут.

## 2. Принципы современного таможенного администрирования

Лучшие практики таможенного администрирования, рекомендации Всемирной таможенной организации как ответ на значительный рост и интенсификацию международной торговли в последние десятилетия базируются на управлении рисками. Ключевым элементом современного управления рисками в таможене и других контролирующих органах является использование подхода по управлению соответствием стандартам (*risk-based compliance management approach*) [Widdowson, 2005], который позволяет в зависимости от тех или иных характеристик экономических субъектов дифференцировать применение к ним мер по уровню риска и тем самым более эффективно распределять ограниченные ресурсы контролирующих органов. Так, законопослушные компании, которые добровольно предоставляют контролирующим органам доступ к своим системам учета хозяйственной деятельности по определенному стандарту, минимизируют потенциальные риски нарушений и могут рассчитывать на снижение интенсивности контроля непосредственно при перемещении товаров через границу.

Современные системы контроля за международным перемещением товаров ориентированы на обеспечение прослеживаемости товаров не только при пересечении государственной границы, но и дальнейшего движения вдоль всей цепочки контрагентов вплоть до розничной реализации внутри страны. Информация, которая требует изучения, фиксации и анализа, как условие ввоза товаров в страну представляется предварительно. Подробные данные о торговой операции, необходимые для расчета и уплаты таможенных платежей, представляются после выпуска, что расценивается Всемирной таможенной

---

<sup>5</sup> Стратегия развития таможенной службы России до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 28.12.2012 № 2575-р); план мероприятий (дорожная карта) «Совершенствование таможенного администрирования» (утвержден Распоряжением Правительства РФ от 29.06.2012 № 1125-р); государственная программа РФ «Развитие внешнеэкономической деятельности» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 330); Комплексная программа развития ФТС России до 2020 года, одобренная решением коллегии ФТС России 25.05.2017.

организацией в качестве одной из мер, которая позволяет таможенной службе обеспечить благоприятные условия для законопослушных участников внешней торговли, одновременно сохраняя достаточный уровень контроля. Южная Корея<sup>6</sup>, США [U. S. Customs., 2013], Канада<sup>7</sup> и многие другие страны применяют таможенные процедуры, предусматривающие выпуск на основе предварительно проверенных, но неполных сведений об импортируемых товарах. Данные о товарах представляются после их выпуска и проверяются, в том числе путем сравнения со сведениями из бухгалтерского и иного коммерческого учета импортеров, предусматриваются технологии уплаты таможенных платежей после выпуска товаров. Выпуск товаров осуществляется при наличии в таможенном органе комплексной финансовой гарантии, размер которой, как правило, ниже, чем общая сумма таможенных платежей, которые впоследствии должны быть уплачены.

Доверие таможенных органов к импортерам основывается на изучении их поведения во взаимоотношении с таможенными и налоговыми органами, поддержании импортерами системы бухгалтерского и иного коммерческого учета на удовлетворительном для таможенной службы уровне<sup>8</sup>. Зарубежные исследования [Han et al., 2014] опыта обмена информацией между таможенными администрациями и налоговыми органами показывают, что такой обмен является необходимым для эффективного выполнения государственных фискальных функций. Налоговые органы могут воспользоваться данными таможенных органов о торговых транзакциях, для того чтобы определять, какие операции по импорту или экспорту не отражены налогоплательщиком в виде покупок или продаж, путем сравнения информации налоговых деклараций налогоплательщиков и таможенных органов. Таможенные органы могут использовать информацию налоговых органов для аналитики, выявляя незаконную торговлю на основе совокупных квартальных или месячных данных о продажах и покупках конкретного импортера или экспортера.

Одним из примеров такого взаимодействия является обмен информацией из деклараций об импорте/экспорте и деклараций по НДС между таможенными и налоговыми органами в Финляндии. В отличие от деклараций об импорте/экспорте, которые формируются на транзакционной основе, декларации по НДС включают информацию об общих поставках другим налогоплательщикам ежеквартально. Анализ каждой декларации с использованием деклараций по НДС

<sup>6</sup> Korea Customs Service. Import Clearance System. [http://www.customs.go.kr/kcshome/main/content/ContentView.do?contentId=CONTENT\\_ID\\_000001332&layoutMenuNo=21051](http://www.customs.go.kr/kcshome/main/content/ContentView.do?contentId=CONTENT_ID_000001332&layoutMenuNo=21051).

<sup>7</sup> Canada Border Services Agency. Step-by-Step Guide to Importing Commercial Goods into Canada. <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/import/guide-eng.html>.

<sup>8</sup> См., например, ст. 95 Таможенного кодекса ЕС: Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code (recast).

автоматически не приводит к обнаружению случаев мошенничества с НДС, но полезен при выявлении аномальных транзакций.

Южнокорейская таможенная служба также регулярно обменивается с налоговыми органами информацией о торговых операциях, квартальных объемах покупок и продаж трейдеров. Внедрение автоматизированных систем обмена информацией между таможенными и налоговыми органами позволяет использовать данные электронной регистрации торговой деятельности трейдеров для систематического анализа. Опыт южнокорейской таможенной службы предполагает, что обмен информацией об облагаемых базах служит для сужения целей расследования, но не дает гарантии обнаружения уклонения от уплаты таможенных пошлин и налогов.

В опубликованном ОЭСР исследовании [ОЭСР, 2017], посвященном эффективности межведомственного взаимодействия в противодействии налоговым и иным финансовым правонарушениям, был проведен обзор моделей взаимодействия и информационного обмена по 47 странам (в 18 из них налоговые органы имеют прямой доступ к таможенной информации, в 12 — таможенные органы обязаны регулярно передавать информацию налоговым органам). Его результаты показывают значительно более высокую эффективность контроля по сравнению с теми странами, где межведомственное взаимодействие развито слабо.

В числе показателей, которыми измеряют достижение стратегических целей и задач таможенной службы США [U. S. Customs., 2016], содержатся такие, как уровень собираемости таможенных платежей при импорте, а также уровень импорта, соответствующий торговым законам США.

### **3. Основные проблемы и направления совершенствования таможенного администрирования в России**

К ключевым недостаткам существующей системы таможенного администрирования в России относятся прежде всего следующие.

Во-первых, *многоэтапность таможенного оформления с предоставлением на каждом этапе сведений и их дублированием в различных форматах*, в том числе на бумажных носителях, которая неотрывно связана с контролем товаров в рамках отдельной поставки (одной таможенной декларации). Данный подход не позволяет осуществлять аудит сделки после выпуска товаров в контексте всей деятельности импортера и его контрагентов, а также не оставляет возможности обеспечить прослеживаемость движения товара для последующего налогового контроля.

Во-вторых, *основные проверочные мероприятия в фискальных целях*, в том числе проверка правильности заявления таможенной стоимости, *осуществляются до выпуска товаров в оборот* (их удержание

до проведения расчетов по таможенным платежам), что создает предпосылки для административного давления. Кроме того, разобщенность контрольных функций таможенных и налоговых органов, а в пунктах пропуска — таможенных и иных государственных органов, осуществляющих контроль трансграничного перемещения товаров, транспортных средств и лиц, вызывает дополнительные затраты государства и участников ВЭД и позволяет недобросовестным лицам предоставлять в разные контролирующие органы неодинаковую информацию о товарах. Действующие технологии предусматривают возможность выпуска товаров под обеспечение уплаты таможенных платежей, если у таможенного органа есть сомнения в правильности исчисления соответствующих сумм. Однако такой выпуск осуществляется под разовые (на одну поставку) финансовые гарантии после предварительной оценки данных сумм в максимальных размерах.

В-третьих, *подмена системы управления рисками «тарифной сеткой» с указанием минимальной стоимости товаров для начисления таможенных платежей*, что блокирует развитие системы контроля таможенной стоимости, интегрированной с налоговым контролем.

Предлагаемые в настоящей статье меры, направленные на решение накопленных проблем таможенного администрирования, базируются на рассмотрении таможенной пошлины как обыкновенного косвенного налога, который можно взимать результативнее (с точки зрения уровня собираемости) и менее затратно для бизнеса, чем это делается в настоящее время. Для достижения результатов важно изменить бизнес-процессы, последовательность административных процедур и перераспределить функции между таможенными и налоговыми органами. В предложениях, описанных ниже, учтены опыт организации таможенного дела в странах — лидерах международных рейтингов в области внешней торговли и логистики, обязательства России как участницы международных конвенций и соглашений, рекомендации международных организаций, а также новые возможности выстраивания государственного контроля (надзора) в связи с повсеместным внедрением информационных технологий.

Основные изменения бизнес-процессов в рамках предлагаемой модели таможенного администрирования заключаются в переносе контроля в фискальных целях на этапы до ввоза товаров и после их выпуска для внутреннего потребления, установлении сквозного контроля движения товаров и совершения сделок с ними (что позволит взимать справедливые таможенные платежи и внутренние налоги с момента ввоза товаров до их конечного потребления или реализации в розницу) и разделении фискальных и нефискальных функций контроля и их перераспределения между контролирующими (надзирающими) органами.



Рассмотрим подробнее основные изменения бизнес-процессов таможенного администрирования.

В пунктах пропуска на основании предварительно полученной от перевозчика информации и ее анализа с использованием системы управления рисками прежде всего предлагается осуществлять фиксацию факта ввоза товаров и перевозящих их транспортных средств, а также первичный контроль для недопущения запрещенных к ввозу товаров. Идентификация ввезенных товаров и импортеров на основе обязательного предварительного декларирования позволит отразить в информационной системе фискальных органов факт ввоза определенных товаров в адрес конкретного импортера (сейчас предварительное декларирование является добровольным). В настоящее время досмотр может проводиться несколько раз — как таможенными органами, так и другими представителями государственного контроля: Россельхознадзором, Роспотребнадзором, Пограничной службой ФСБ России. В то же время интегрированный контроль в нефискальных целях (санитарно-карантинный, ветеринарный, карантинный фитосанитарный, транспортный) в пункте пропуска должен осуществляться на основе технологии «единого окна», что предполагает однократное представление сведений в электронном виде в единую базу данных отечественных контролирующих органов, интегрированную с аналогичными системами стран — торговых партнеров. При необходимости осуществляются выборочные проверка/осмотр/досмотр товаров (на основе предварительного анализа рисков) при координирующей роли таможенных органов. Осмотр и досмотр товаров в пунктах пропуска проводятся и сейчас, но анализ рисков и организация контроля нуждаются в настройке, чтобы проверке подвергались только товары с высоким риском нарушений, а сама она осуществлялась однократно для нужд всех видов государственного контроля.

Информация для выпуска товаров должна представляться и анализироваться предварительно, до их ввоза. При этом анализируются сведения, предоставляемые перевозчиком предварительно (через личный кабинет в системе ФТС-ФНС), и сведения из таможенной декларации, предоставляемой импортером, которая также будет подаваться предварительно. Одновременно принимаются меры реагирования на «нетипичное поведение» и иные риски искажения информации о товарах. Повышенное внимание уделяется новым отправителям, перевозчикам, импортерам и иным лицам, впервые задействованным в цепочке поставок товаров.

Также устанавливаются наличие и достаточность размера финансовых гарантий для выпуска товаров. 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 нало-

говый орган о прибытии товаров, чтобы разгрузка осуществлялась под контролем и наблюдением этих органов, либо выполнить другие действия, которые обеспечивают достоверность декларирования товаров). Кроме того, импортер должен уплатить таможенные платежи в максимальном размере (или в увеличенном на потенциальную сумму штрафов), если обязательство не будет выполнено.

Выпуск товаров должен осуществляться в пункте пропуска под генеральные финансовые гарантии импортера, размер которых рассчитывается заранее исходя из анализа рисков уклонения от уплаты таможенных платежей. Оформление будет завершаться после принятия товаров к бухгалтерскому учету и подтверждения правильности расчета и уплаты платежей во внутреннем таможенном органе. При дальнейшем совершенствовании таможенного администрирования после проведения необходимых организационных мероприятий указанные операции вместо таможни может осуществлять налоговый орган по месту регистрации импортера.

Разделение информации на ту, которая требует изучения, фиксации и анализа сведений до ввоза товаров в страну, и на данные о торговой операции, проверка которых может быть осуществлена после выпуска, расценивается Всемирной таможенной организацией в качестве одной из мер, которая позволяет таможенной службе обеспечить благоприятные условия для законопослушных участников внешней торговли, одновременно сохраняя достаточный уровень контроля. Южная Корея, страны ЕС, США, Канада и многие другие государства применяют таможенные процедуры, предусматривающие выпуск на основе предварительно проверенных, но неполных сведений об импортируемых товарах. Полные данные о товарах представляются после их выпуска и проверяются, в том числе путем сравнения со сведениями из бухгалтерского и иного коммерческого учета импортеров.

Технология сбора информации для целей контроля всеми (любыми) государственными органами и службами в морских портах под названием «единое окно» успешно функционирует во многих развитых и развивающихся странах. После вступления в силу Соглашения об упрощении торговли необходимость внедрения «единого окна» является уже обязательством России перед другими членами ВТО<sup>9</sup>.

Использование генеральных (комплексных) гарантий с дифференцированным подходом к определению размера таких гарантий является широко распространенной практикой во многих странах. Всемирная таможенная организация [WCO, 2000] на основе обобщения лучших практик считает, что преимущества комплексных

---

<sup>9</sup> Соглашение вступило в силу 22 февраля 2017 года. Россия выразила согласие на обязательность для нее Соглашения: Федеральный закон от 02.03.2016 «О принятии Протокола о внесении изменений в Марракешское соглашение об учреждении Всемирной торговой организации».

гарантий заключаются в том, что декларантам такой вид гарантий позволяет сократить расходы на представление отдельных гарантий, а таможенной службе — более централизованно и эффективно осуществлять контроль. Размер финансовых гарантий определяется заранее, на основе операций декларанта за предыдущий период и предварительной информации о будущих поставках. Европейское таможенное законодательство — Таможенный кодекс ЕС 2013 года, Конвенция о процедуре общего транзита 1987 года содержат подробные положения о порядке и условиях снижения (вплоть до нуля) размера финансовых гарантий в зависимости от ряда критериев, в число которых входят платежеспособность, финансовая устойчивость, законопослушание участника таможенных правоотношений.

Использование методов контроля после выпуска позволяет снизить физический контроль грузов (проверку/осмотр/досмотр) и существенно сократить время выпуска товаров, однако при этом на импортеров возлагается обязанность обеспечить доступ таможенных органов к учету товаров, а таможенные органы наделяются полномочиями осуществлять проверку систем и процессов учета импортеров для доверия к информации, представляемой ими. 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<sup>10</sup>. 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 после выпуска товаров с целью ускорения их выпуска также является требованием Соглашения об упрощении процедур торговли<sup>11</sup>.

#### **4. Инструменты реализации изменений**

##### *Развитие информационных технологий*

Первоочередными в рамках данного направления должны стать мероприятия, нацеленные на переход к максимальному использованию для целей таможенного администрирования первичных доку-

---

<sup>10</sup> Закон от 03.11.2010 № 279-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 года в редакции Протокола о внесении изменений в Международную конвенцию об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 26 июня 1999 года»; Стандарт 6.6 Главы 6 Генерального приложения к Конвенции.

<sup>11</sup> Пункт 5.1 ст. 7 Соглашения.

ментов, в том числе инвойсов и транспортных документов, если они составляются в унифицированном виде, в соответствии с практикой делового оборота либо международными конвенциями, а также отказ от требований их преобразования в искусственно устанавливаемые форматы<sup>12</sup> специально для таможенного администрирования. Необходимыми для этого элементами являются, во-первых, обеспечение возможности использования единой электронной подписи для направления электронных сообщений в любые государственные сервисы (включая информационные базы таможенных и налоговых органов, Портал государственных услуг и т. д.); во-вторых, создание системы идентификации отправителя сообщений в электронном виде для получения предварительной информации от иностранных перевозчиков, а также иных лиц, которые могут представить значимую для таможенного администрирования информацию (судовладельцы, иностранные отправители и т. д.), но не имеют электронной подписи; в-третьих, обеспечение автоматической регистрации в автоматизированной системе таможенных органов представляемых документов и сведений, в том числе таможенных деклараций, а также отказ от дублирования электронной информации документами на бумажном носителе, кроме исключительных случаев.

Не менее важными элементами являются разработка и принятие мер для признания юридической значимости внешнеторгового контракта, составленного из электронных сообщений продавца и покупателя, — оферта и ее акцепт (в настоящее время таможенные и иные контролирующие органы признают для целей контроля контракт, составленный в письменном виде в одном документе, который подписан двумя сторонами). Внесение изменений в законодательство в части возложения юридической ответственности за достоверность информации, переданной в электронном виде, на лицо, которое подтверждает возможность ее использования для целей таможенного администрирования, даже если она представлена иным лицом, исключит требование неоднократного представления информации разными лицами на различных этапах таможенного оформления (перевозчик, владелец терминала, импортер, морской агент и т. д.).

Еще один блок мер в рамках данного направления должен быть направлен на разработку технологий накопления, обработки и анализа больших данных для создания обновленной системы управления рисками, системы бухгалтерского и иного учета коммерческих

---

<sup>12</sup> Постановлением Правительства РФ от 24.10.2013 № 940 «О принятии Конвенции Организации Объединенных Наций об использовании электронных сообщений в международных договорах» Россия с некоторыми изъятиями и оговорками приняла положения Конвенции, предусматривающие возможность признания договора гражданско-правового характера, составленного в форме электронного сообщения, однако на практике таможенные органы требуют для контроля представление внешнеторгового договора, составленного в письменной форме в виде одного документа.

операций налогоплательщика (плательщика таможенных платежей) и системы прослеживаемости товаров и сделок с ними на основе сопоставления информации из ряда источников. Под последними понимаются сведения, фиксируемые в коммерческих и транспортных документах, сопровождающих хозяйственную деятельность компаний, информация, которая представляется государственным органам для проведения контроля, и т. д.

Всё это должно стать основой для создания единой информационной платформы государственных органов, контролирующей трансграничное перемещение товаров, с возможностью использования электронных данных, полученных от иностранных государств.

В результате внедрения новых инструментов, позволяющих осуществлять таможенное администрирование до прибытия товаров в пункт пропуска, на таможенной границе будут производиться следующие действия.

Первичный контроль реализуется до ввоза товаров и транспортных средств. В частности, анализируется предварительно представленная информация со стороны зарубежных органов и информация, собранная в рамках системы управления рисками. Также предлагается ввести обязательное предварительное декларирование в объеме, достаточном для идентификации товаров и импортеров и для переноса фискального контроля правильности расчета и уплаты таможенных платежей на этап после выпуска товаров. При использовании комплексной (финансовой) гарантии ее размер также будет определяться заранее, до ввоза товаров.

Будет осуществляться обязательное предварительное декларирование импортером товаров в электронной форме (через личный кабинет в системе ФТС-ФНС), предполагающее представление минимального набора сведений о продукции, ввозимой в адрес конкретного импортера. При этом по желанию импортера в рамках предварительного декларирования может быть предоставлен полный набор сведений, необходимых для проведения таможенной проверки ввозимых товаров. Данный механизм будет применяться наряду с действующим обязательным предварительным информированием со стороны перевозчика о предстоящем ввозе товаров и транспортных средств.

Предварительное декларирование и предварительное информирование являются основой для первичной оценки рисков в системе управления рисками. Она поможет определить целесообразность проверки информации и товаров и степень такой проверки, а также достаточность финансовых гарантий для выпуска (а также позволит просчитать возможную величину разовых — под конкретную партию импортируемой продукции — финансовых гарантий).

На основе предварительных данных будет приниматься решение о выпуске товаров, при этом переданные предварительно сведения на

следующих звеньях бизнес-процесса могут быть дополнены, чтобы представить более полную информацию таможенным органам для проверки правильности расчета платежей и для иных целей государственного контроля трансграничного перемещения и внутреннего оборота товаров.

Чтобы обеспечить прослеживаемость товаров при фиксации факта их ввоза и вывоза транспортного средства, каждой партии будет присвоен уникальный номер, а соответствующие сведения переданы в налоговый орган по месту налогового учета импортера. Уникальный номер партии товаров, присвоенный в пункте пропуска, указывается во всех документах, сопровождающих жизненный цикл товара, вплоть до его продажи в розницу (счет-фактура, товарно-транспортная накладная, инвойс). При импорте промежуточных товаров, которые перерабатываются, используются для изготовления новых товаров или иным образом видоизменяются, прослеживаемость обеспечивается внутренней системой учета, позволяющей отслеживать количество использованных товаров для выпуска (реализации) в измененном виде. При их дальнейшем обороте (реализации) используется тот же уникальный номер (при использовании нескольких товаров — один из номеров) вне зависимости от степени переработки.

### *Обновление системы управления рисками*

Цель системы управления рисками — обеспечить соответствие товаров сведениям, указанным при их декларировании и принятии к учету. Для анализа рисков используются 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, в том числе иностранных государств.

Система рисков должна реагировать на «нетипичное поведение» перевозчика, импортера и иных лиц, задействованных в цепочке поставок, а также на иные индикаторы. Их еще при построении и настройке системы определяют 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, либо когда эти нарушения имеют повторяющийся, устойчивый характер. Также риски пресекаются, если их последствия крайне чувствительны для отечественных производителей аналогичных това-

ров или имеют другие негативные последствия с чувствительным эффектом с точки зрения ценностей, защищаемых торговой политикой.

В зависимости от уровня риска и статуса импортера организация контроля будет 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.

Для минимизации рисков избираются наименее затратные для государственных органов и бизнеса меры. Такими мерами являются финансовые гарантии (размер определяется исходя из оценки риска), проверка сделок импортеров после выпуска товаров в сопоставлении с данными бухгалтерского учета. 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).

Риск-ориентированный подход должен применяться ко всем участникам цепочки поставок и (или) использования ввезенных товаров в производстве (а не только к импортерам). При этом контрольные мероприятия должны осуществляться налоговыми и иными государственными органами также и на последующих (после выпуска на территорию страны) стадиях продвижения товаров (реализация, хранение, использование для производственных нужд).

Для определения эффективности контроля необходимо разработать методики по оценке уровня недостоверного декларирования с учетом используемого объема трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также уровня вмешательства в деятельность граждан и организаций<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, утвержденные Распоряжением Правительства РФ от 17.05.2016 № 934-р.

### *Разработка и внедрение системы генеральных финансовых гарантий*

Импортер может представить 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 импортером контрактов (или планов закупок иностранных товаров на период от одного квартала) и предварительного расчета причитающихся к уплате таможенных платежей, а также по результатам применения понижающих или повышающих коэффициентов. При выявлении нарушений применяемые понижающие или повышающие коэффициенты могут быть пересмотрены либо (в зависимости от серьезности нарушения) импортер может быть лишен права применения генеральной (комплексной) гарантии. Размер коэффициентов зависит от: частоты ввоза товаров импортером (револьверное использование гарантии); номенклатуры товаров, ввозимых импортером; платежеспособности, финансовой устойчивости импортера, наличия у него активов, достаточных по сравнению со стоимостью ввозимых товаров; аккуратности импортера в соблюдении таможенных и налоговых обязательств; приемлемости системы учета импортера для фискальных целей.

Если импортер подходит под перечисленные критерии, в том числе у него имеется достаточный объем активов, размер финансовой гарантии за счет понижающих коэффициентов уменьшается до нуля.

Финансовой гарантией обеспечивается исполнение обязательств импортера по принятию товаров к бухгалтерскому учету (с обеспечением доступа к нему со стороны таможенных и налоговых органов), сообщению необходимых сведений для проверки правильности расчета таможенных платежей и их уплате в установленные сроки. Неисполнение обязательств влечет за собой взыскание платежей в максимальных размерах и наложение административных штрафов. При этом риски непогашения потенциальной задолженности снижаются за счет того, что понижающие коэффициенты перестают использоваться при выявлении нарушений. Также проверяется финансовая устойчивость импортера и предусматривается гарантия, размер которой для нескольких поставок в определенный период (даже с понижающим коэффициентом) обычно превышает размер подлежащих уплате таможенных платежей за одну поставку.

При неприменении генеральных (комплексных) гарантий выпуск товаров осуществляется при условии полной уплаты таможенных платежей или при представлении финансовых гарантий на единичную поставку (разовая гарантия). Ее размер определяется с учетом максимального размера таможенных платежей на основе имеющихся



сведений о товаре; на товары повышенного риска устанавливаются фиксированные размеры гарантий за единицу товара. Для импортеров, не имеющих истории либо допускающих серьезные нарушения, размер обеспечения может быть увеличен вплоть до 300% величины таможенных платежей, максимальных для данной товарной группы (также может обеспечиваться уплата административных штрафов за нарушение таможенного законодательства).

### ***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 включение проверки системы учета товаров и операций с ними в систему мер таможенного контроля. При этом необходимо установление минимальных требований к системе учета (при необходимости — доработка федеральных стандартов бухгалтерского учета), чтобы получаемые данные можно было использовать для таможенного администрирования и чтобы гарантировать прослеживание 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. Следует предусмотреть такой формат, который позволит при необходимости восстановить историю ввоза и декларирования товаров за определенный период, а также последующего использования (в том числе в переработанном виде) во внутреннем обороте.

Потребуется внесение изменений в законодательство для наделения фискальных органов полномочиями требовать уплаты таможенной пошлины в максимальном для данной товарной группы размере, если данные бухгалтерского учета противоречат иной информации о товарах и сделках с ними.

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. Иными словами, прослеживание товаров с момента их ввоза и до постановки на бухгалтерский учет обеспечивается мерами таможенного администрирования при сохранении у таможенных органов возможности контролировать товары непосредственно в пункте пропуска, которая может стать актуальной при выявлении отдельных видов риска. В свою очередь мерами по его минимизации станут проверка, осмотр, досмотр. Финансовая

гарантия (разовая или комплексная) как условие выпуска обеспечивает обязательства импортера принять товары к бухгалтерскому учету, подтвердить правильность расчета таможенных платежей и их уплату.

### *Взаимодействие таможенных и налоговых органов*

Для эффективного таможенного и налогового администрирования необходимо объединение (либо организация непрерывного, в онлайн режиме обмена информацией) информационных баз данных таможенных и налоговых органов в части информации, используемой для фискального администрирования. Одновременно требуется разработка новых методик таможенного и налогового контроля для сближения их методов (в том числе взаимное использование подходов к анализу и оценке таможенной стоимости и к контролю за трансфертным ценообразованием).

После этого становится целесообразной передача налоговым органам функций взимания косвенных налогов при импорте, а после выполнения всех необходимых организационных и прочих мероприятий, включая внесение изменений в таможенное и налоговое законодательство, — передача функций 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 ФТС 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 другие). Исчисление таможенных и налоговых платежей будет осуществляться в течение установленного 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 требует 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.

Должна быть разработана системная программа изменения функций и полномочий государственных контролирующих органов в пунктах пропуска в связи с внедрением технологии «единого окна», риск-ориентированных подходов в организации контроля и надзора, перераспределением функций и полномочий между контролирующими органами.

### ***Изменение подходов к оценке эффективности деятельности таможенных органов (KPI)***

Основой 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 государственном 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, определяемый на основе фактического или прогнозируемого объема товарооборота) невозможно 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 с учетом фундаментальной проблемы формирования согласованной по стимулам системы целеполагания таможенных органов (проблемы «принципал — агент») в условиях слабой наблюдаемости их «усилий» для построения системы мотивации и оценки эффективности проводимых изменений необходимы разработка и внедрение новых методик, анализирующих 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.

### ***Материально-техническое оснащение***

Переход на однократный интегрированный контроль таможенными и иными государственными органами непосредственно в пунктах пропуска (таможенный, санитарно-карантинный, ветеринарный,

карантинный фитосанитарный, транспортный) потребует модернизации соответствующей инфраструктуры, включая техническое оснащение таможенной службы и других контролирующих органов.

Для дальнейшего внедрения информационных технологий необходимы разработка новых программных продуктов, оснащение таможенных органов современной компьютерной техникой, а также интеграция данных контрольно-кассовой техники в систему прослеживаемости товаров в рамках внутреннего оборота.

### *Подготовка и переподготовка кадров*

Для внедрения новых методов и способов таможенного контроля и для анализа рисков и управления ими потребуются кадры, обладающие знаниями в областях финансового аудита, экономического анализа, статистики, математики, товароведения, экономической географии и т. д.

### *Меры правового характера*

Поскольку действующие международные договоры и акты Евразийского экономического союза в области таможенного регулирования закрепляют сложившиеся технологии оформления и контроля, потребуются также изменения и в законодательстве ЕАЭС. При этом Таможенный кодекс ЕАЭС предусматривает значительное количество отсылочных норм к национальному законодательству и дает государствам — членам союза право на самостоятельное регулирование правоотношений при наличии правовых пробелов (до их закрепления на уровне актов союза). Значительная часть предлагаемых мероприятий может осуществляться на основе положений национального законодательства при условии его уточнения<sup>14</sup>.

## **5. Последовательность реализации изменений**

На *первом этапе* (краткосрочные меры, 2018–2019 годы) осуществляются необходимые организационные и технические изменения таможенного администрирования.

1. Разработка и внедрение системы генеральной финансовой гарантии с понижающими коэффициентами ее размера (вплоть до нуля).

---

<sup>14</sup> Казахстан анонсирует программу изменений таможенного администрирования на основе норм национального законодательства, которая основывается на схожих принципах. Она включает в том числе развитие систем предварительного информирования и управления рисками, переход на выпуск товаров в оборот до проверки корректности расчета таможенных платежей, развитие контроля после выпуска товаров в оборот и др.

2. Внедрение новых технологий в рамках действующих программ. Данные нововведения позволят обеспечить автоматическую (без участия должностного лица) регистрацию деклараций и иных документов и сведений, представляемых таможенными органами при совершении таможенных операций, а также исключить дублирование документов в электронном виде документами на бумажном носителе (в том числе для получения нулевой ставки НДС при экспорте товаров), внедрить единую электронную подпись для всех государственных сервисов. Важным результатом станет оптимизация процедур выпуска товаров, не идентифицированных как требующие проверки, — она будет проводиться на основе электронных сообщений, без контактов между участниками ВЭД и таможенными органами.
3. Разработка и тестирование интегрированной системы управления рисками ФТС-ФНС и других контролирующих служб, в том числе:
  - формирование постоянного информационного обмена между таможенными и налоговыми органами для интеграции систем анализа рисков и управления ими;
  - объединение имеющихся в таможенных и налоговых органах данных о лицах (реестр участников ВЭД — налогоплательщиков).
4. Проведение подготовительных мероприятий для совершенствования системы управления рисками: выстраивание мониторинга и анализа цепочек поставок товаров по импорту и экспорту, начиная с производства и заканчивая реализацией (экспортом). Данная мера предусматривает определение источников информации, порядка сбора, накопления и анализа, включая организационные вопросы.
5. Разработка и настройка профилей риска в рамках интегрированной системы управления рисками ФТС-ФНС, в том числе определение требований к информационным системам таможенных и налоговых органов для накопления, обработки информации и ее использования в целях контроля.
6. Разработка и внедрение новых методик, оценивающих результативность контроля и уровень соответствующих затрат государства и бизнеса. Данные работы проводятся в связи с реализацией приоритетного проекта реформирования контрольно-надзорной деятельности.
7. Сближение методик проведения камеральных и выездных проверок таможенными и налоговыми органами для исключения дублирования функций, внедрения механизмов взаимного признания результатов контроля, использования интегрированной системы управления рисками.
8. Разработка процедуры, позволяющей проводить проверку грузов (товаров) в формах осмотра (досмотра) в морском порту

и иных пунктах пропуска однократно и в одном месте всеми контролирующими органами.

9. Определение перечня сведений, которые должны быть представлены в электронном виде при ввозе товаров и транспортных средств в Россию для всех государственных контролирующих органов, а также разработка единого формата их представления (с использованием, где это применимо, международных форматов).
10. Обобщение и анализ опыта применения интегрированной технологии контроля в свободном порту Владивосток, внедрение позитивного опыта в деятельность других морских портов Российской Федерации.
11. Составление исчерпывающего перечня сведений, которые необходимы для фискального контроля, с определением, на каком этапе и какими лицами эти сведения должны предоставляться таможенным или налоговым органам, как должен обеспечиваться доступ к ним таможенных или налоговых органов со стороны налогоплательщиков, с обязательством отражения этих сведений в документах бухгалтерского учета.
12. Выстраивание системы идентификации партии товаров и ее получателя (импортера) путем присвоения ей уникального номера. Это позволит аккумулировать информацию, полученную от импортера (декларанта) при предварительном декларировании, а значит, появится возможность использовать ранее предоставленные сведения, дополнять их, изменять и уточнять.
13. Определение минимальных требований к системам учета товаров и операций с ними для обеспечения прослеживаемости товаров.
14. Разработка способов по минимизации рисков уклонения от уплаты таможенных платежей с учетом того, что будет установлен сквозной контроль, появится возможность выявления нарушений при расчетах таможенных платежей и их уплаты после выпуска товаров.
15. Оценка достаточности бюджетных средств, выделяемых на материально-техническое обеспечение; при необходимости корректировка планов бюджета, привлечение частных инвестиций, где это допустимо (например, планов по развитию инфраструктуры и транспортных комплексов в рамках пунктов пропуска на государственной границе).
16. Подготовка проектов нормативных правовых актов (в том числе внесение изменений в нормативные акты ЕАЭС), обеспечивающих надлежащую правовую основу для внедрения изменений таможенного администрирования. Таким образом, на первом этапе проводятся базовые действия и подготовительные мероприятия для совершенствования таможенного администрирования.

В рамках *второго этапа* (2020–2021 годы) осуществляется следующее.

1. Внедрение обязательного предварительного декларирования импортером (или его таможенным представителем) в электронной форме (через личный кабинет в системе ФТС-ФНС). Предполагается предоставление обязательного набора сведений о ввозимой продукции в адрес конкретного импортера.
2. Полноценный запуск обновленной системы управления рисками ФТС-ФНС.
3. Выстраивание технологий сквозного контроля, основанных на общей информационной базе данных ФТС-ФНС и на обновленной системе учета для взимания таможенных платежей.
4. Реализация пилотных проектов по организации постконтроля и уплаты таможенных платежей. Целесообразно начинать имплементацию для ограниченного перечня товаров, участников ВЭД (имеющих хорошую историю) и пунктов пропуска (имеющих необходимую инфраструктуру для разделения грузопотоков и средства контроля для проведения проверки грузов без вскрытия транспортных единиц).
5. Перевод обмена всеми документами и сведениями между таможенными органами, декларантами и другими заинтересованными лицами в электронную форму.
6. Переход на организацию контроля по технологии «единого окна» во всех морских портах России.
7. Согласование проектов нормативных актов с государствами — членами ЕАЭС и принятие данных документов; внесение изменений в налоговое законодательство Российской Федерации.

Таким образом, на втором этапе внедряются и тестируются в рамках пилотных проектов ключевые элементы необходимых изменений для совершенствования таможенного администрирования, вводятся программные продукты и обновляется правовая база. Также происходит первичное разделение нефискальных и фискальных функций (с передачей последних от таможенных к налоговым органам), которое окончательно будет закреплено в рамках третьего этапа.

*Третий этап* (2021–2024 годы) предполагает передачу функций взимания всех таможенных платежей налоговым органам. Для этого необходимо внести соответствующие изменения в налоговое и таможенное законодательства и провести организационные и информационно-технические мероприятия, включая:

- ликвидацию частных складов временного хранения, отказ от применения «внутреннего» таможенного транзита;
- максимальное использование первичных сведений об организации, полученных в электронном виде (контракт, со-

ставленный в форме обмена электронными сообщениями, инвойс, транспортные документы, документы учета и т. д.) для фискального контроля;

- внедрение видеофиксации вместо осмотра или досмотра товаров служащими таможенных и иных государственных органов.

### Заключение

В совокупности предлагаемые мероприятия позволят повысить эффективность контроля экспортно-импортных операций и собираемость таможенных платежей с одновременным упрощением, ускорением и удешевлением административных процедур. Улучшения проявятся в существенном сокращении времени, необходимого для подготовки документов и сведений, их представления в таможенные и иные государственные органы, в снижении затрат на оформление таких документов и сведений, на хранение товаров. Также ожидается уменьшение связанных с простоем транспортных средств расходов, не вызванных коммерческими логистическими потребностями. Следствием повышения эффективности госконтроля станет сокращение доли теневого сектора на рынках, где представлены импортные товары, снижение затрат на осуществление фискального и иных видов контроля со стороны государства, рост собираемости таможенных пошлин и налогов, достоверность статистики по внешней торговле.

Для внедрения предлагаемых изменений таможенного администрирования требуется, чтобы соответствующие решения были приняты высшими должностными лицами государства. Главным препятствием к реализации рассматриваемого комплекса мер может стать противодействие государственных органов, а также лиц, предпринимательские доходы которых основаны на действующих технологиях администрирования.

С учетом того что таможенное регулирование в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе относится к компетенции союза, законодательные инициативы, разрабатываемые для реализации данных изменений, могут быть заблокированы или их внедрение может быть существенно затруднено из-за необходимости вовлечения государственных органов других государств — членов ЕАЭС (они должны согласовать проекты нормативных и иных актов Евразийского экономического союза).

Предлагаемые изменения таможенного администрирования требуют расходов на инфраструктуру, прежде всего на внедрение и развитие информационных технологий, на изменение организационной структуры федеральных органов исполнительной власти и на обучение кадров. Осуществление реформ требует, чтобы сотрудники таможенных органов овладели новыми навыками и знаниями.



Недостаточный уровень компетенции персонала и недостаточные усилия для соответствующей подготовки (обучения) сотрудников таможенных органов могут привести к срыву реализации предлагаемых мероприятий.

#### Литература

1. *Баландина Г. В., Пономарев Ю. Ю., Синельников-Мурылев С. Г., Точин А. В.* Таможенное администрирование в России: что делать? М.: Фонд «Центр стратегических разработок», 2018.
2. *Arvis J. F., Saslavsky D., Ojala L., Shepherd B., Busch C., Raj A., Naula T.* Connecting to Compete 2016. Trade Logistics in the Global Economy. Washington, DC: The World Bank, 2016.
3. Effective Inter-Agency Co-Operation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes. Third Edition. P.: OECD Publishing, 2017.
4. Guidelines on Revised Kyoto Convention General Annex — Chapter 5. Brussels: World Customs Organization, 2000.
5. *Han C. R., McGauran R.* Tracing Trails: Implications of Tax Information Exchange Programs for Customs Administrations // World Customs Journal. 2014. Vol. 8. No 2. P. 3–13.
6. Importing into the United States. A Guide for Commercial Importers. Washington, DC: Department of Homeland Security of U. S. Customs and Border Protection, 2013.
7. Performance and Accountability Report. Fiscal Year 2016. Washington, DC: U. S. Customs and Border Protection, 2016.
8. *Widdowson D.* Managing Risk in the Customs Context. Washington, DC: Customs Modernization Handbook, 2005. P. 91–99.

*Ekonomicheskaya Politika*, 2018, vol. 13, no. 3, pp. 106-131

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

E-mail: g.balandina@csved.ru

**Yuriy Yu. PONOMAREV,** Cand. Sci. (Econ.). Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84/9, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation); Gaidar Institute for Economic Policy (str. 1, 3–5, Gazetny per., Moscow, 125993, Russian Federation).

E-mail: ponomarev@ranepa.ru

**Sergey G. SINELNIKOV-MURYLEV,** Dr. Sci. (Econ.), Professor, Rector. Russian Foreign Trade Academy (4a, Pudovkina ul., Moscow, 119285, Russian Federation); Vice-Rector. Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (84/9, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation).

E-mail: sinel@vavt.ru

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

E-mail: a.tochin@csved.ru

## Customs Administration in Russia: Directions of Improvement

### Abstract

Modern customs control in Russia, despite the efforts at its optimization, retains a large number of problems. Long terms of cargo registration, the complexity of procedures, and the extensive amount of documents and information provided increase the costs of business and lead to higher prices. Information disunity of the customs and tax services preserves loopholes for using numerous schemes for evading customs and tax payments. The existing program documents for customs focus on gradual improvements in customs administration and keep the underlying technologies and business processes unchanged, thus preserving the main problems. In this article, based on the analysis, the authors propose a system of measures for improving customs administration in Russia, aimed at increasing the efficiency of its business processes and taking into account the best practices in the field of customs, recommendations of the World Customs Organization and other international bodies, as well as new opportunities for state control organization (supervision) in connection with the widespread introduction of information technologies. The changes proposed by the authors provide for the separation of fiscal and non-fiscal control functions and the redistribution of functions among controlling (overseeing) authorities, transferring control over the correctness of customs payments to stages before goods are imported and after their release for domestic consumption, as well as other key changes in business processes of customs administration. It appears that the proposed model of customs administration will improve the efficiency of export-import transaction control and the collection of customs payments, while simplifying, speeding up and cheapening administrative procedures.

*Keywords: foreign economic activity, customs regulation, reform, fiscal function, financial guarantees, risk management system, single window.*

*JEL: F01, F02, F13.*

### References

1. Balandina G. V., Ponomarev Yu. Yu., Sinelnikov-Murylev S. G., Tochin A. V. Tamozhennoe administrirovanie v Rossii: chto delat'? [Customs Administration Improvement in Russia: What to Do?]. Moscow, *Center for Strategic Research*, 2018.
2. Arvis J. F., Saslavsky D., Ojala L., Shepherd B., Busch C., Raj A., Naala T. *Connecting to Compete 2016. Trade Logistics in the Global Economy*. Washington, DC, The World Bank, 2016.
3. Effective Inter-Agency Co-Operation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes. Third Edition. P., *OECD Publishing*, 2017.
4. *Guidelines on Revised Kyoto Convention General Annex - Chapter 5*. Brussels, World Customs Organization, 2000.
5. Han C. R., McGauran R. Tracing Trails: Implications of Tax Information Exchange Programs for Customs Administrations. *World Customs Journal*, 2014, vol. 8, no. 2, pp. 3-13.
6. *Importing into the United States. A Guide for Commercial Importers*. Washington, DC, Department of Homeland Security of U. S. Customs and Border Protection, 2013.
7. *Performance and Accountability Report. Fiscal Year 2016*. Washington, DC, U. S. Customs and Border Protection, 2016.
8. Widdowson D. *Managing Risk in the Customs Context*. Washington, DC, Customs Modernization Handbook, 2005, pp. 91-99.