



ЦЕНТР  
СТРАТЕГИЧЕСКИХ  
РАЗРАБОТОК

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ  
РАЗВИТИЕ

Г. В. БАЛАНДИНА, Ю. Ю. ПОНОМАРЕВ,  
С. Г. СИНЕЛЬНИКОВ-МУРЫЛЕВ, А. В. ТОЧИН

# ТАМОЖЕННОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ В РОССИИ: ЧТО ДЕЛАТЬ?



**РАНХиГС**

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

**ВСЕРОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ**

МИНИСТЕРСТВА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МОСКВА

**ФЕВРАЛЬ 2018**

---

## СОДЕРЖАНИЕ

ОПИСАНИЕ СИТУАЦИИ.....	3
ПРОБЛЕМЫ ТАМОЖЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ.....	10
ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ТАМОЖЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ.....	14
ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИЗМЕНЕНИЙ.....	20
ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ИЗМЕНЕНИЙ.....	31
ОСНОВНЫЕ ОЖИДАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДЛЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ АГЕНТОВ.....	36
ВОЗМОЖНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ.....	39
ОСНОВНЫЕ РИСКИ.....	41

## ОПИСАНИЕ СИТУАЦИИ

Современное таможенное администрирование в России по сравнению с лучшими мировыми практиками обеспечивает недостаточную эффективность как для государства, так и для участников внешнеэкономической деятельности. Уровень недостоверного декларирования со стороны бизнеса или ввоза в страну товаров в обход установленных правил остается высоким. Это приводит к таким негативным последствиям, как недобросовестная конкуренция, уклонение от уплаты внутренних налогов, эскалация теневого оборота. Дискреционные полномочия таможенных органов и их должностных лиц при действующих технологиях контроля (многочисленность контрольных органов и отсутствие необходимого взаимодействия между ними) создают условия административного давления на бизнес, способствующего коррупции.

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. Вступивший в силу с 1 января 2018 года Таможенный кодекс ЕАЭС закрепляет правовые основы этих процедур еще на годы вперед.

Объектом контроля для таможенных органов являются товары, собранные в одну товарную партию, сведения о которых указаны в одной таможенной декларации. При этом не предусмотрены требования к отражению сведений о товарах в документах бухгалтерского или иного коммерческого учета. 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) тестируются и внедряются (пока для ограниченного спектра товаров) 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 году предполагается ввести маркировку кожаной обуви, а в 2019-м — верхней одежды. Такой подход может быть целесообразен лишь для ограниченного применения в отношении определенных групп товаров (наиболее высокорисковых с точки зрения потенциального ущерба для экономики и граждан), указанных в закрытом перечне, который должен быть закреплен на уровне закона. Но даже в этом случае реализация подобных мер потребует существенных затрат бизнеса и государства на их внедрение (в частности, на оснащение производственных линий маркировочным оборудованием, на приобретение специализированного программного обеспечения, на заключение контрактов с поставщиками меток). В совокупности они способны превысить получаемые выгоды и могут быть потенциально оправданы только в случае значимых масштабов нарушений и их особо вредных последствий. Кроме того, нерешенным остается вопрос доказанности (включая международный опыт) того, насколько экономически целесообразно применять маркировку по сравнению с ее альтернативами, в том числе использующими технологии на основе больших данных. В частности, можно рассмотреть вариант применения систем контроля, прослеживаемости и оценки рисков, которые анализируют хозяйственную деятельность предприятий, опираясь на большие данные, генерируемые уже созданными автоматизированными системами контроля (АИС «Налог», информационные системы ФТС России и другие).

Из более 40 тысяч<sup>1</sup> действующих профилей риска, установленных ФТС России, 85% являются стоимостными, то есть содержат информацию о минимальной стоимости товара, классифицируемого одним кодом и ввозимого из отдельных стран. Если заявленная декларантом стоимость ниже контрольного уровня, проводятся дополнительные проверки, в том числе досмотр. Товары при этом удерживаются до внесения залоговых сумм обеспечения в повышенном размере, что влечет существенные прямые расходы участника внешнеэкономической деятельности и задерживает поступление товаров в хозяйственный оборот. В результате взимание таможенных платежей содержательно перерастает в систему вмененного налога, уплачиваемого импортером в виде пошлины. Основной причиной такого подхода становится то, что технологии таможенного контроля фактически основаны на по-

<sup>1</sup> В 2016 году количество профилей риска составило 38 203 (см. Итоговый доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФТС России в 2016 году, URL: [http://www.customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=24865:-2016-&catid=475:2015-03-12-09-57-15&Itemid=2588](http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=24865:-2016-&catid=475:2015-03-12-09-57-15&Itemid=2588)). В 2017 году — более 40 тыс. профилей (см. Доклад Президенту Российской Федерации. Книга жалоб и предложений — 2017. С. 74. URL: <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2017/pdf/3.pdf>).

стулате о том, что первичная оценка правильности заявления таможенной стоимости должна осуществляться до выпуска товаров. При этом высокий уровень нарушений в таможенной сфере и ориентация таможенных органов на выполнение плана по сбору соответствующих платежей лишь усугубляют ситуацию.

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 (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); в соответствии с требованиями разных контрольных служб 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. За счет этих законодательных пробелов функционируют так называемые зеленые коридоры, позволяющие ввозить в страну санкционные товары, а также искажать сведения или занижать таможенную стоимость товаров, на которые установлен высокий уровень пошлин. Дополнительные коррупционные риски создает возможность принятия таможенными органами дискреционных решений об определении фискальных параметров (таможенная стоимость, тарифная позиция в соответствии с ТН ВЭД ЕАЭС) и о задержке выпуска товаров, находящихся в этот период на транспортных терминалах или на частных складах временного хранения (СВХ).

Технологическое отставание России в организации контроля трансграничных перемещений товаров иллюстрируется положением нашей страны в международных рейтингах. В составленном Всемирным банком Индексе эффективности логистики в 2016 году Россия находится на 99 месте из 160<sup>2</sup>. По критерию, оценивающему таможенно-пограничные формальности, заняла 141 место (в 2014-м была на 137 строчке,

<sup>2</sup> *Connecting to Compete 2016. Trade Logistics in the Global Economy*, URL: [https://wb-lpi-media.s3.amazonaws.com/LPI\\_Report\\_2016.pdf](https://wb-lpi-media.s3.amazonaws.com/LPI_Report_2016.pdf)

см. таблицу 1). В рейтинге Всемирного банка Doing Business на 2018 год по направлению «Международная торговля» Россия — на 100 месте из 190 стран<sup>3</sup>.

Таблица 1. Позиция России в рейтинге эффективности логистики Logistics Performance Index в 2007–2016 гг.

Год	Позиция России по LPI	Эффективность таможни (ранг)
2016	99	141 (из 160)
2014	90	133 (из 160)
2012	95	138 (из 155)
2010	94	115 (из 155)
2007	99	137 (из 150)

Источник: Всемирный банк

Из-за обособленности таможенного регулирования от фискального и иных видов контроля на территории страны, высокие административные барьеры на таможене вынужденно выталкивают из российской юрисдикции компании, чей бизнес особо чувствителен к скорости трансграничных перемещений. Это характерно, в частности, для экспортно ориентированных инновационных компаний, задействованных в глобальных производственных цепочках. Также сложившаяся ситуация препятствует широкому применению имеющихся инструментов таможенного регулирования, призванных стимулировать инвестиции в экспортно ориентированные производства и наращивание экспорта, — в частности, таможенные процедуры переработки на таможенной территории, свободной таможенной зоны и свободного склада.

Преимущества данных процедур заключаются в легальной возможности использовать иностранные сырье, материалы и компоненты без уплаты таможенных пошлин и НДС для производства товаров, предназначенных для экспорта, что позволяет снизить их себестоимость. Среди факторов, которые препятствуют применению таких инструментов, стоит отметить следующие:

- отсутствие у должностных лиц таможенных органов необходимых компетенций и технологических инструментов по использованию данных бухгалтерского и операционного учета компаний для таможенных целей;

<sup>3</sup> Рейтинг Doing Business, URL: <http://russian.doingbusiness.org/data>

- отсутствие методических инструкций со стороны Минфина России и ФТС России, в которых объяснялись бы сложные вопросы применения экономических таможенных режимов;
- отсутствие у таможенных органов мотивации выполнять работу, не имеющую своим результатом сбор таможенных платежей.

Чрезмерные административные барьеры препятствуют вовлечению во внешнеторговую деятельность малого и среднего бизнеса, не имеющего достаточной финансовой устойчивости, адекватной рискам непредсказуемости требований таможенных органов при оформлении товаров.

Помимо административных барьеров, дополнительные издержки для компаний создает институт складов временного хранения. Он был введен в начале 90-х годов прошлого века и выступал 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. Фактически 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 площадях СВХ порождают коррупционные связи.

Ключевым целевым ориентиром таможенной службы по-прежнему является максимальный сбор платежей, при этом 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 предпринимается попыток оценить уровень недостоверного декларирования товаров хотя бы на отдельных рынках, особо чувствительных для отечественных производителей. В результате до 60% обжалованных решений<sup>4</sup>, касающихся действий (или бездействия) таможенных органов, выносятся судами в пользу участников ВЭД. Эта устойчивая тенденция последних 10-15 лет остается без должного внимания, что поощряет сотрудников на увеличение сумм собираемых платежей любыми способами (не каждый предприниматель готов судиться с государством), в том числе с использованием методов административного принуждения. Чувстви-

---

<sup>4</sup> См. доклад «Таможенная служба Российской Федерации в 2016 году», с. 52, URL: <http://customs.ru/images/stories/2017/Mart/customs%202016.doc>

тельность компаний к включению в «зеленый сектор»<sup>5</sup>, осуществляемому по непрозрачным критериям, вынуждает их лояльно относиться к подобным явлениям, отказываться от обжалования неправомερных действий (бездействия) и решений таможенных органов и их должностных лиц.

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. При этом регулирующая и фискальная роль таможенной пошлины постепенно уменьшается — из-за снижения ставок в связи со вступлением России во Всемирную торговую организацию. С другой стороны, 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 первом полугодии 2017 года составляют не более 0,62% ВВП (за аналогичный период 2016 года — 0,7%) и далее будут снижаться.

Принятые программные документы<sup>6</sup>, направленные на дальнейшее развитие таможенной службы России, предусматривают повышение эффективности таможенного администрирования за счет улучшения действующих технологий, что в целом будет способствовать постепенному снижению остроты части из описанных выше проблем в сфере внешнеторговой деятельности. В основном речь идет о развитии электронных технологий (электронного декларирования, электронного взаимодействия между таможенными и иными государственными контролирующими органами (в том числе налоговой службой), внедрению механизмов прослеживаемости движения товаров при ввозе в страну), оптимизации подхода к категорированию участников ВЭД и других. В Комплексной программе развития ФТС России до 2020 года, одобренной решением коллегии ФТС России 25 мая 2017 года, определены направления развития таможенных органов. К числу основных относятся «внедрение лучших мировых практик таможенного администрирования (электронная таможня, механизм единого окна и др.), инструментов и рекомендаций ВТамО в области управления рисками, организации таможенного контроля после выпуска товаров».

<sup>5</sup> Категория низкого уровня риска, определяемая по результатам категорирования участников ВЭД, проводимого ФТС России. Приказ ФТС России Министерства финансов Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. № 2256 (ред. Приказа ФТС России от 15.06.2017 № 990) «Об утверждении Порядка автоматизированного определения категории уровня риска участников внешнеэкономической деятельности».

<sup>6</sup> Стратегия развития таможенной службы России до 2020 года (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 2575-р); план мероприятий (дорожная карта) «Совершенствование таможенного администрирования» (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 года № 1125-р); государственная программа Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности» (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 330).

Однако перечисленные направления не учитывают конкретные задачи программы и ее целевые показатели. Например, в группе показателей «Совершенствование таможенного контроля после выпуска товаров» целевым определена «доля объектов таможенного контроля после выпуска товаров, по которым проводится мониторинг (аудит), от общего количества объектов таможенного контроля после выпуска товаров, относящихся к низкому уровню риска нарушения таможенного законодательства». Данная формулировка, скорее, свидетельствует о том, что полноценное внедрение передовых технологий контроля после выпуска, включающих анализ хозяйственной деятельности и информации из применяемых систем учета в среднесрочной перспективе не планируется. Показателей для оценки внедрения механизма единого окна вовсе не установлено.

В то же время в паспорте проекта «Совершенствование функции государственного надзора ФТС России в рамках реализации приоритетной программы „Реформа контрольной и надзорной деятельности“» в качестве одной из основных целей провозглашается «сокращение доли таможенных платежей, подлежащих уплате участниками ВЭД высокого уровня нарушения таможенного законодательства, на 50% к концу 2025 года». С одной стороны, этот целевой ориентир может быть направлен на повышение эффективности государственного контроля и постепенный перевод все большего количества участников ВЭД в категорию с низким или средним уровнем риска, но, с другой стороны, может привести к повышению административного давления и, как следствие, сокращению числа компаний малого и среднего бизнеса, отнесенных к категории с высоким уровнем риска.

Таким образом, программные документы хотя и задают направление постепенных улучшений таможенного администрирования России, не противоречащее предлагаемым в настоящем докладе изменениям, но сохраняют в неизменном виде базовые технологии и бизнес-процессы организации таможенного дела, а значит, и основные проблемы администрирования. При этом облегчение процедур контроля производится в основном лишь для части участников ВЭД, выделенных ФТС в группу «добросовестных» (с низким уровнем риска) на основе субъективных критериев (например, «специализация по номенклатуре товара», «экспортная ориентированность», «соотношение стоимостного объема товаров, выпущенных со статистической стоимостью за 1 кг веса нетто товаров ниже аналогичного среднего показателя по ФТС России, к общей стоимости товаров, по которым принято решение о выпуске» и другие).

---

# ПРОБЛЕМЫ ТАМОЖЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

К ключевым недостаткам существующей системы таможенного администрирования в России относятся:

- Многоэтапность таможенного оформления с предоставлением на каждом этапе сведений и их дублированием в различных форматах, в том числе на бумажных носителях, что в условиях современных информационных технологий приводит к излишним издержкам для предпринимателей.
- 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. Это влечет за собой дополнительные затраты государства и участников ВЭД на неоднократные проверки, позволяет недобросовестным лицам предоставлять в разные контролирующие органы неодинаковую информацию о товарах и сделках с ними.
- Проведение основных проверочных мероприятий в фискальных целях, в том числе проверка правильности заявления таможенной стоимости, до выпуска товаров в оборот (их удержание до осуществления расчетов по таможенным платежам). Это создает предпосылки для административного давления, вынуждает выводить денежные средства из оборота компаний для их беспроцентного хранения на счетах Федерального казначейства в виде авансов и денежных депозитов. Причем на практике компаниям предлагается либо внести

таможенные платежи с налоговой базы, сопоставимой по уровню таможенной стоимости с ценовым профилем риска, заложенным в информационной системе, либо внести залоговые платежи в размерах, существенно превышающих сумму платежей, которая может подлежать уплате после проведения всех дополнительных проверочных мероприятий.

- Контроль товаров в рамках отдельной поставки (одной таможенной декларации). Данный подход препятствует осуществлению аудита сделки после выпуска товаров в контексте всей хозяйственной деятельности импортера и его контрагентов. Невозможность на официальном уровне сблизить таможенный контроль с методами налогового контроля и обеспечить сопоставимость данных в фискальной сфере не позволяет наладить контроль по документам учета компаний и обеспечить прослеживаемость движения товара для последующего налогового надзора. Этим же во многом объясняется скудность данных, которыми обмениваются таможенные и налоговые органы (таможенные используют данные о плательщиках, налоговые — об уплаченных суммах НДС при импорте за конкретную поставку).
- Подмена системы управления рисками «тарифной сеткой» (стоимостными профилями риска) с указанием минимальной стоимости товаров для начисления таможенных платежей. Это блокирует развитие системы контроля таможенной стоимости, интегрированной с налоговым контролем.
- Слабая аналитическая работа в рамках системы анализа рисков и управления ими. Современные возможности цифровой обработки данных позволяют обрабатывать широкий спектр сведений о производителях и технологиях производства товаров, путях их доставки, лицах, участвующих в цепи поставок, ценовых факторах и другую значимую информацию. Подобный анализ позволяет выявлять рискованные товары до их ввоза, предотвращать ввоз запрещенной продукции, противодействовать недостоверному декларированию и занижению таможенной стоимости, отслеживать деятельность импортеров и иных лиц, участвующих в обороте товаров на таможенной территории, за определенные периоды времени, чтобы своевременно выявлять противоправные действия и противодействовать их совершению. Нынешняя система управления рисками характеризуется креном в сторону ранжирования участников ВЭД по степени риска нарушения ими таможенного законодательства и выявления рискованных поставок на этапе декларирования (в основном за счет стоимостных профилей риска). На практике это проявляется в мелочном контроле с низкой эффективностью в отношении тех лиц, которые не попадают в «зеленый сектор» доверия со стороны таможенных органов.
- Мотивированность на сбор таможенных платежей в максимально доступных размерах без учета других экономических факторов, влияющих на развитие

предпринимательства и внешней торговли. Такой подход выливается в принудительное удержание оборотных средств компаний на счетах Федерального казначейства в виде авансов и денежного залога, в чрезмерные меры административного давления. Кроме того, он создает искусственные препятствия для применения экспортно ориентированных таможенных процедур с экономическим содержанием — переработки на таможенной территории, свободной таможенной зоны и свободного склада.

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. При этом величина финансовых гарантий определяется в максимальных размерах вне зависимости от истории деятельности, благонадежности и платежеспособности импортера, что приводит к непрогнозируемым задержкам выпуска товаров и незапланированным тратам на внесение денежного залога.

Качество таможенного администрирования должно оцениваться в двух аспектах: затратность (для бизнеса и государства) и эффективность (уровень достоверности декларирования или собираемости таможенных платежей).

Затраты на таможенное администрирование в действующих технологиях т.н. субъектно-ориентированного подхода снижаются только для крупных компаний, включаемых в «зеленый сектор». К ним не применяется большинство профилей рисков на этапе декларирования и выпуска товаров, при этом сложившаяся система не предусматривает компенсацию таких послаблений путем дополнительного контроля после выпуска товаров. Для прочих импортеров технологии таможенного администрирования остаются непредсказуемыми и затратными. Применение ценовых профилей риска при декларировании поставок компаниями, не включенными в «зеленый сектор», дополняется новыми требованиями, такими как маркировка товаров в соответствии с техническими регламентами, подтверждение правомерности получения сертификата соответствия и т. д.

Многоэтапность таможенного оформления, разобщенность таможенного и налогового администрирования образуют информационные дыры для фискального контроля. В морских пунктах пропуска при прибытии судов коносаменты представляются на бумажных носителях, что заведомо исключает сопоставление содержащейся в них информации с данными, представляемыми на последующих этапах оформления. Механизмов, позволяющих надежно сопоставить данные о таможенном декларировании и о реализации во внутреннем обороте, не внедряется (кроме уже существующего указания номера таможенной декларации в счете-фактуре).

Таким образом, затратные технологии контроля не гарантируют его надежности, что проявляется в наличии на рынке запрещенных к ввозу т.н. санкционных товаров, возможности недекларирования или недостоверного декларирования. Сосредоточенность на незыблемости сложившихся процессов не позволяет адекватно реагировать на новые вызовы — таможенное оформление товаров, подверженных высокому уровню налогообложения, в других странах — членах ЕАЭС; значительные темпы роста ввоза товаров без уплаты таможенных платежей через каналы интернет-торговли.

Участие России в Евразийском экономическом союзе предполагает применение наднациональных правил в области таможенного дела. В 2018 году вступил в силу Таможенный кодекс ЕАЭС. Для реализации его положений в России обсуждается законопроект о таможенном регулировании. Все эти правовые документы базируются на консервативных подходах к выстраиванию таможенного контроля и фиксации устоявшихся многоэтапных технологий. Видимые улучшения обновленного таможенного законодательства не изменяют ситуацию в целом, так как сосредоточены на создании правовых основ для автоматизации процесса декларирования товаров и на развитии института уполномоченных экономических операторов.

---

# ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ТАМОЖЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

При разработке подходов к совершенствованию таможенного администрирования авторами настоящего доклада сделан выбор в пользу системных, радикальных изменений существующих технологий на всех этапах — от ввоза товаров до их реализации. Предлагаемый комплекс мер позволит охватить все лица, вовлеченные 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 сокращение затрат предпринимателей.

Достичь указанных целей предлагается путем:

- переноса контроля в фискальных целях на этапы до ввоза товаров и после их выпуска для внутреннего потребления; постепенной замены 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;

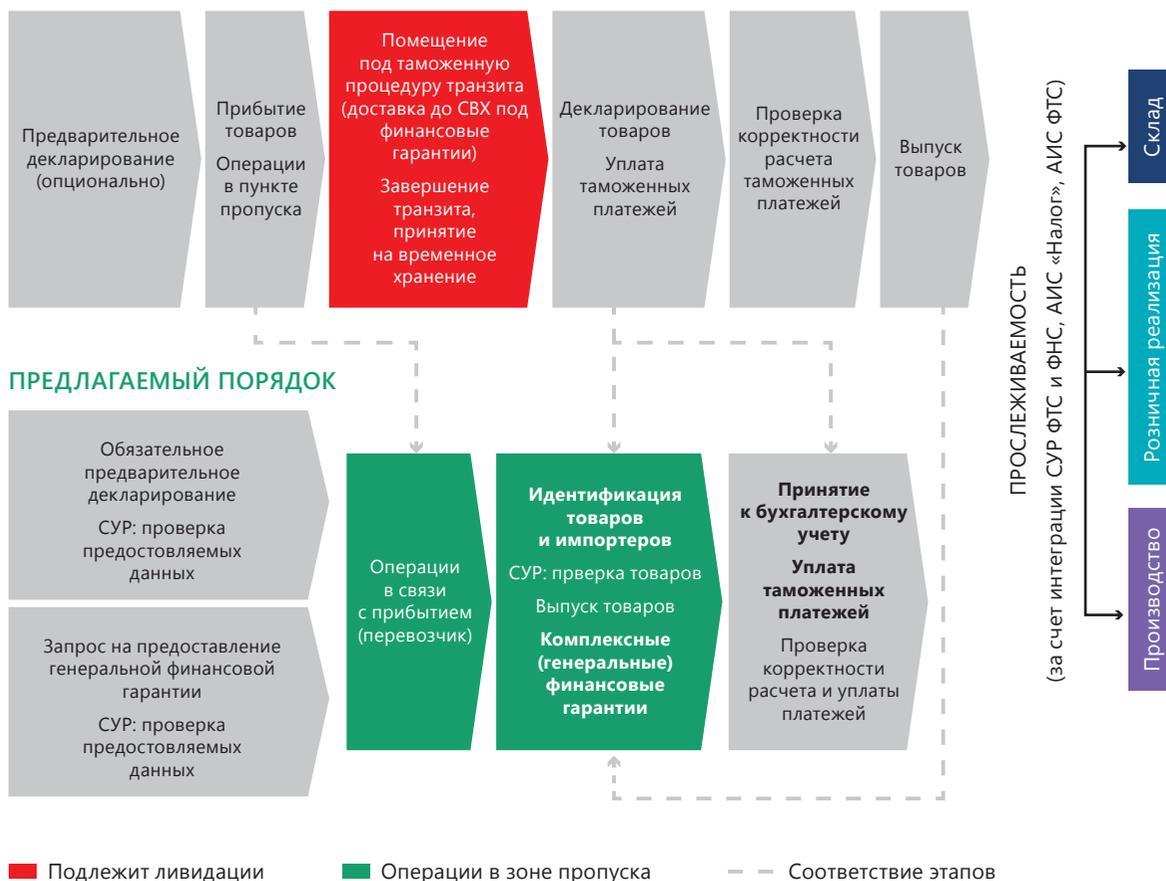
- установления сквозного контроля движения товаров и совершения сделок с ними с момента ввоза до конечного потребления или реализации в розницу;
- разделения фискальных и нефискальных функций контроля и их перераспределения между контролирующими (надзирающими) органами.

Предпосылкой предлагаемых мер является тезис о том, что таможенная пошлина — это обыкновенный косвенный налог, который можно взимать результативнее (с точки зрения уровня собираемости) и менее затратно для бизнеса, чем это делается в настоящее время. Для достижения таких результатов важно изменить бизнес-процессы, последовательность административных процедур и перераспределить функции между таможенными и налоговыми органами.

Основные изменения бизнес-процессов в рамках предлагаемой модели таможенного администрирования представлены на *рисунке 1*.

*Рисунок 1. Основные изменения бизнес-процессов в рамках предлагаемой модели таможенного администрирования*

СУЩЕСТВУЮЩИЙ ПОРЯДОК



1. В пунктах пропуска осуществлять:

- 1) фиксацию факта ввоза товаров и перевозящих их транспортных средств, а также первичный контроль для недопущения запрещенных к ввозу товаров. Он осуществляется на основании предварительно полученной от перевозчика информации и ее анализа с использованием системы управления рисками;
- 2) идентификацию ввезенных товаров и импортеров на основе обязательного предварительного декларирования. Смысл этого этапа — отражение в информационной системе фискальных органов факта ввоза определенных товаров в адрес конкретного импортера (в настоящее время предварительное декларирование является добровольным);
- 3) интегрированный контроль в нефискальных целях: санитарно-карантинный, ветеринарный, карантинный фитосанитарный, транспортный. Он должен осуществляться на основе технологии единого окна. Этот механизм 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;
- 4) выборочную проверку/осмотр/досмотр товаров (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 она 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.

2. Информация для выпуска товаров представляется и анализируется предварительно, до их ввоза. Анализируются сведения, предоставляемые перевозчиком (через личный кабинет в системе ФТС-ФНС), и 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 ви-

деофиксацией 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, если исходить из разумных предположений и расчетов рисков уклонения от уплаты таможенных платежей за определенный период.

3. Выпуск товаров осуществляется в пункте пропуска под генеральные финансовые гарантии импортера, размер которых рассчитывается заранее, исходя из анализа рисков уклонения от уплаты таможенных платежей.

4. Оформление завершается 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.

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. Так, к ним применяется минимальный контроль по всем направлениям, кроме контроля за соблюдением запретов и ограничений на ввоз товаров, а определенная часть процедур проводится на этапе после выпуска товаров. Вместе с тем для компаний с низким уровнем риска в текущих планах ФТС сохраняются основные базовые элементы системы таможенного администрирования. Для тех же, кто причислен к категориям среднего и высокого уровня риска, контроль не только сохранится, но и может быть усилен, что соответствующим образом скажется на стоимостных и временных издержках на этапе выпуска товара.

Можно отметить следующие проблемы устоявшейся системы:

- неоднократность представления одной и той же информации о товарах и транспортных средствах, перемещаемых через границу; дублирование сведений в электронном виде документами на бумажных носителях;

- выпуск товаров после контроля документов и сведений с целью проверки правильности таможенной стоимости и иной информации, влияющей на размер таможенных платежей;
- контроль (в том числе фискальный) на этапе до выпуска товара с уклоном на субъектно-ориентированный подход без поддержки контроля на этапе после выпуска;
- анализ ввозимых товаров с помощью СУР на уровне конкретной поставки и конкретной таможенной декларации с использованием стоимостных профилей рисков;
- возможность использования финансовых гарантий только на одну поставку;
- информационный разрыв между сведениями, представляемыми таможенным и налоговым органам в фискальных целях, отсутствие непрерывного (в онлайн-режиме) обмена информацией между таможенными, налоговыми и другими контролирующими органами.

За счет инструментов, описанных в данном и следующем разделах настоящего доклада, в целевой структуре бизнес-процессов перечисленные недостатки будут исключены для всех участников ВЭД (а не только для группы с низким уровнем риска). Основные отличия предлагаемых мероприятий от внедряемых планов показаны в *таблице 2*. При этом используемые ФТС России на текущем этапе механизмы в основном имплементируются для участников ВЭД с низким уровнем риска (усиление акцента на контроль после выпуска, автоматизация процессов таможенного администрирования, повышение взаимной интеграции с налоговыми органами), в то время как для остальных участников ВЭД происходят более медленные и не столь заметные изменения. До определенного этапа данные меры могут развиваться параллельно с предлагаемыми в настоящем докладе изменениями и в итоге стать основой для внедрения более системного единого механизма таможенного и налогового администрирования.

---

Таблица 2. Ключевые отличия предлагаемых изменений от существующих планов развития таможенных органов

	Предлагаемый ЦСР подход	Планы ФТС (Минфина)
Охват	Все участники ВЭД	Категорирование участников ВЭД по уровню риска. Упрощение администрирования производится для категории с низким уровнем риска — сниженный уровень контроля. Для участников ВЭД среднего и высокого уровня риска — сохранение или усиление контроля (и, соответственно, стоимостных и временных издержек) на этапе выпуска товара
Этапы, которые охватывает контроль за товаром	Предложенный бизнес-процесс администрирования охватывает весь путь движения товара — от пункта пропуска до оборота (сквозной контроль)	Основной упор на этап декларирования и таможенной очистки в пункте пропуска или на СВХ. Декларируется смещение акцента таможенного контроля на этап после выпуска товаров для участников ВЭД, входящих в «зеленый сектор». При этом мероприятий, направленных на реализацию функции контроля после выпуска, включая подготовку кадров с новыми компетенциями, в планах ФТС (Минфина) не выявлено
Однократность предоставления информации	Для всех контролирующих органов на этапе до ввоза	В рамках таможенных органов
Фискальный контроль	На этапах до ввоза и после выпуска товара, контроль в контексте хозяйственной деятельности	На этапе ввоза товара (как условие выпуска товара)
Интеграция с ФНС	В непрерывном (постоянном) режиме, либо объединение баз данных и СУР	Обмен информацией один раз в квартал — о результатах категорирования участников ВЭД по уровню налогового риска
Система управления рисками	По субъектам, участвующим в процессе, по товарам, месту их производства, путям доставки в Россию, введению в оборот. Контроль в контексте хозяйственной деятельности, контроль за период (а не отдельной поставки)	На уровне конкретной поставки и конкретной таможенной декларации; основной уклон на субъектно-ориентированный подход без поддержки контроля на этапе после выпуска товаров; стоимостные риски
Финансовые гарантии	Генеральные (комплексные) финансовые гарантии на период	На одну поставку (в форме денежного депозита)
Целевые показатели таможенного администрирования	Результативность контроля и уровень соответствующих затрат государства и бизнеса на основе оценки соотношения оборота легально и нелегально ввезенных товаров на внутреннем рынке, оценка налоговых разрывов	Доля таможенных деклараций, поданных участниками ВЭД, отнесенных к низкой категории рисков; сумма собранных таможенных платежей

Источник: составлено авторами

# ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИЗМЕНЕНИЙ

Механизмы (инструменты) реализации представляют собой комплекс необходимых и взаимосвязанных мероприятий по различным направлениям, необходимых для внедрения предлагаемых изменений. К ним относятся:

## 1. Развитие информационных технологий

- 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.;
- 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;
- переход на максимальное использование первичных документов, в том числе инвойсов и транспортных документов, если они составляются в унифицированном виде, в соответствии с обычаями делового оборота либо международными конвенциями; отказ от требований их преобразования в искусственно устанавливаемые форматы специально для таможенного администрирования;
- 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 органы 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. Это исключит требование неоднократного представления информации разными лицами на различных этапах таможенного оформления (перевозчик, владелец терминала, импортер, морской агент и т. д.);
- обеспечение автоматической регистрации в автоматизированной системе таможенных органов представляемых документов и сведений, в том числе таможенных деклараций;
- отказ от дублирования электронной информации документами на бумажном носителе, кроме исключительных случаев;
- разработка технологий накопления, обработки и анализа больших данных для создания обновленной системы управления рисками, системы бухгалтерского и иного учета коммерческих 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.;
- создание единой информационной платформы государственных органов, контролирующих 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:

1. 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.

2. Будет осуществляться обязательное предварительное декларирование импортером товаров в электронной форме (через личный кабинет в системе ФТС-ФНС), предполагающее предоставление минимального набора сведений о продукции, ввозимой в адрес конкретного импортера<sup>7</sup>. 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 (через личный кабинет в системе ФТС-ФНС), чтобы представить более полную информацию таможенным органам (для проверки правильности расчета платежей) и для иных целей государственного контроля трансграничного перемещения и внутреннего оборота товаров.

3. Чтобы обеспечить прослеживаемость товаров при фиксации факта их ввоза и ввоза транспортного средства, каждой партии будет присвоен уникальный номер, а соответствующие сведения переданы в налоговый орган по месту налогового учета импортера<sup>8</sup>.

## 2. Обновление системы управления рисками

Цель системы управления рисками — обеспечить соответствие товаров принятым к учету сведениям, указанным при их декларировании. Для анализа рисков

<sup>7</sup> По желанию импортера при предварительном декларировании может быть предоставлен полный набор сведений, необходимых для проведения таможенной проверки ввозимых товаров.

<sup>8</sup> 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 контролировать 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.

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, а также 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.

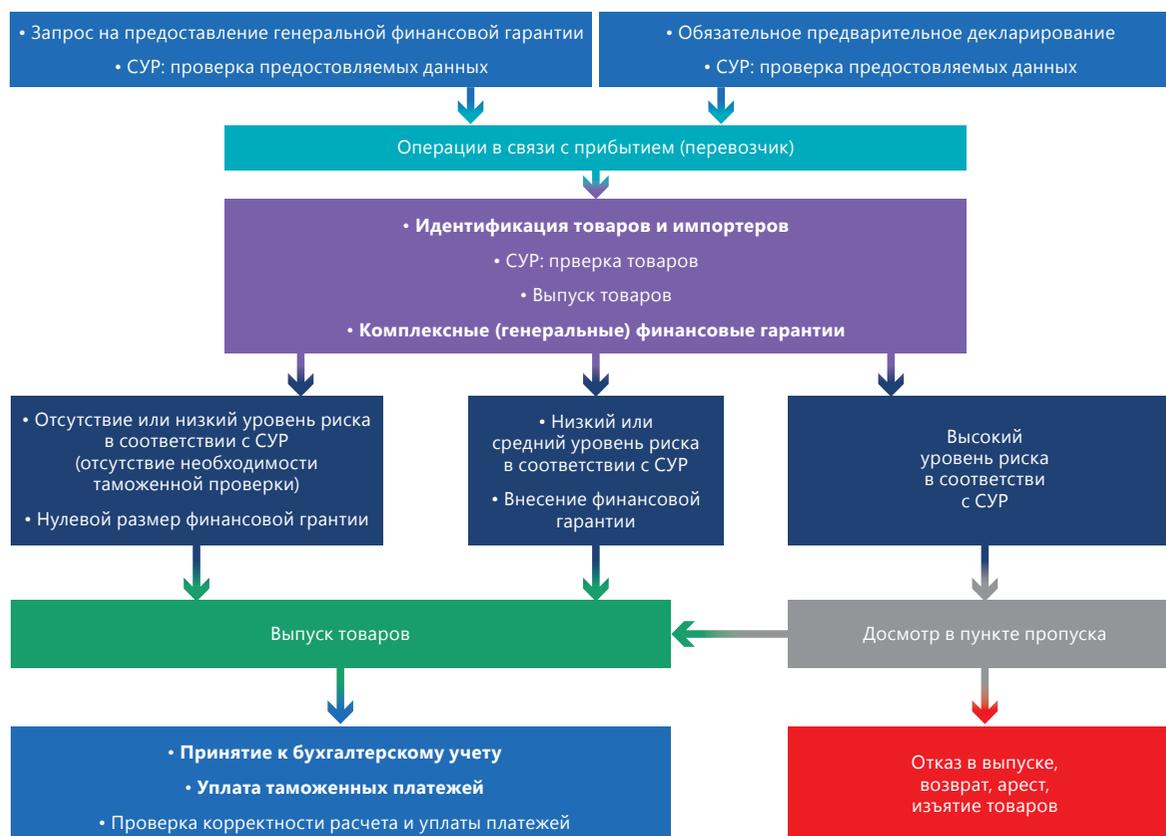
Профиль риска формируется путем ранжирования индикаторов с оценкой степени их опасности (чувствительности) и затрат государства на их минимизацию. Меры принимаются, если опасность серьезная, то есть в случаях, когда система показывает, что нарушения влекут за собой уклонение от уплаты таможенных платежей в значительных размерах, либо когда эти нарушения имеют повторяющийся, устойчивый характер. Также риски пресекаются, если их последствия крайне чувствительны для отечественных производителей аналогичных товаров 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 (см. рисунок 2):

- 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.

Рисунок 2. Основные изменения в организации проведения контроля

ПРЕДЛАГАЕМЫЙ ПОРЯДОК



Для минимизации рисков избираются наименее затратные для государственных органов и бизнеса меры, в числе которых:

- 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 ко всем участникам цепочки поставок и (или) использования ввезенных товаров в производстве (а не только к импортерам);
- осуществление контрольных мероприятий налоговыми и иными государственными органами на последующих 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>9</sup>.

### 3. Разработка и внедрение системы генеральных финансовых гарантий

Перестройка существующей системы мер по обеспечению уплаты таможенных платежей включает в себя реализацию следующих подходов:

Импортер 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 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<sup>10</sup>, размер которых зависит от:

- частоты ввоза товаров импортером (револьверное использование гарантии);
- номенклатуры товаров, ввозимых импортером;
- платежеспособности, финансовой устойчивости импортера, наличия у него активов (относительно стоимости 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 (относительно стоимости ввозимых товаров), размер финансовой гарантии за счет понижающих коэффициентов уменьшается вплоть до нулевого уровня.

<sup>9</sup> Основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.05.2016 № 934-р.

<sup>10</sup> При выявлении нарушений применяемые понижающие или повышающие коэффициенты могут быть пересмотрены либо (в зависимости от серьезности нарушения) импортер может быть лишен права применения комплексной (генеральной) гарантии).

Финансовой гарантией обеспечивается исполнение обязательств импортера 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 взыскание 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 импортера и предусмотрена 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 на следующей основе:

- максимальный размер таможенных платежей исходя из имеющихся сведений о товаре;
- на товары повышенного риска — 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, максимально возможных для данной товарной группы (также может обеспечиваться уплата административных штрафов за нарушение таможенного законодательства).

#### 4. 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 следующее:

- включение проверки системы учета товаров и операций с ними в систему мер обеспечения таможенного контроля;
- установление минимальных требований к системе учета (при необходимости — доработка федеральных стандартов бухгалтерского учета), чтобы получаемые

данные можно было использовать для таможенного администрирования и чтобы гарантировалась прослеживаемость 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;

- 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. То есть прослеживаемость 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. Данная возможность 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 и подтвердить правильность расчета таможенных платежей и их уплату.

## 5. Взаимодействие таможенных и налоговых органов

Данное направление изменений подразумевает реализацию следующих мер:

- 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;
- 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);

- 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 определенного срока после выпуска товаров или принятия их на бухгалтерский учет (например, 14 дней) или будет назначаться на определенную дату календарного месяца (по аналогии с уплатой косвенных налогов во внутреннем обороте).

## 6. 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.

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.

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

Краеугольным камнем 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 госу-

дарственном 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) 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, учитывая фундаментальную теоретическую основу проблемы 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 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.

## 8. Материально-техническое оснащение

Для перехода на однократный интегрированный контроль таможенными и иными государственными органами непосредственно в пунктах пропуска (таможенный, санитарно-карантинный, ветеринарный, карантинный фитосанитарный, транспортный) потребуются модернизация 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.

## 9. Подготовка и переподготовка кадров

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

## 10. Меры правового характера

Поскольку действующие международные договоры и акты Евразийского экономического союза в области таможенного регулирования закрепляют сложившиеся технологии оформления и контроля, необходимы 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>11</sup>.

---

---

<sup>11</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 системы управления рисками, переход на выпуск товаров в оборот до проверки корректности расчета таможенных платежей, развитие контроля после выпуска товаров в оборот и др.

# ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ ИЗМЕНЕНИЙ

На *первом этапе* осуществляются необходимые организационные и технические изменения таможенного администрирования.

1. Разработка и внедрение системы генеральной финансовой гарантии с понижающими коэффициентами ее размера (вплоть до нуля).
2. Внедрение новых технологий в рамках действующих программ. Данные нововведения позволят добиться следующих целей:
  - обеспечить автоматическую (без участия должностного лица) регистрацию деклараций и иных документов и сведений, представляемых таможенным органам при совершении таможенных операций;
  - исключить дублирование документов в электронном виде документами на бумажном носителе;
  - оптимизировать процедуру выпуска товаров, не идентифицированных как требующие проверки, — она будет проводиться на основе электронных сообщений, без контактов между участниками ВЭД и таможенными органами;
  - отказаться от таможенных документов на бумажном носителе для налоговых органов, чтобы получить ставку НДС в размере 0% при экспорте товаров;
  - внедрить единую электронную подпись для всех государственных сервисов.

3. Разработка и тестирование интегральной системы управления рисками ФТС-ФНС и других контролирующих служб, в том числе:
  - налаживание постоянного информационного обмена между таможенными и налоговыми органами для интеграции систем анализа рисков и управления ими (по состоянию на начало 2018 года обмен информацией производится раз в квартал);
  - объединение имеющихся в таможенных и налоговых органах данных о лицах (реестр участников ВЭД — налогоплательщики).
4. Проведение подготовительных мероприятий для совершенствования системы управления рисками: налаживание мониторинга и анализа цепочек поставок товаров по импорту и экспорту, начиная с производства и заканчивая реализацией (экспорта). Таким образом, данная мера предусматривает определение источников информации, порядка ее сбора, накопления и анализа, включая организационные вопросы.
5. Разработка и настройка профилей риска в рамках интегральной 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 интегральной системы управления рисками.
8. Разработка такой процедуры, которая позволила бы 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 анализа по применению интегрированной технологии контроля в свободном порту Владивосток, внедрение позитивного опыта в другие морские порты 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. Разработка 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. Разработка 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, планы 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 первоначальные действия и подготовительные мероприятия для совершенствования таможенного администрирования.

В рамках *второго этапа* производится 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. Полноценное внедрение обновленной системы управления рисками ФТС-ФНС.
3. Внедрение технологий сквозного контроля, основанных на общей информационной базе данных ФТС-ФНС и на обновленной системе учета для взимания таможенных платежей.
4. Внедрение пилотных проектов по организации постконтроля и уплаты таможенных платежей. Целесообразно начинать внедрение 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 подготовленных 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, необходимые 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* предполагает передачу функций взимания всех таможенных платежей налоговым органам. Для этого необходимо внести изменения в налоговое и таможенное законодательства и провести соответствующие 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, составленный в форме обмена электрон-

ными 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.
-

## ОСНОВНЫЕ ОЖИДАЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДЛЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ АГЕНТОВ

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, необходимом 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 расходов, связанных с простоем транспортных средств, 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.

Оценивать ожидаемые результаты предлагаемых изменений предлагается по следующим показателям:

- Сокращение сроков выпуска товаров. В некоторых случаях он будет исчисляться в минутах, в то время как в настоящее время установлены допустимые сроки от четырех часов до 10 рабочих дней (при условии что товары не требуют тщательной проверки, включая проведение досмотра). Доля таких товаров в общем объеме импорта должна определяться с учетом ограниченных ресурсов таможенных органов на проверки и последствий возможных нарушений.

- Повышение прозрачности и законности принимаемых таможенными органами решений. Выпуск товаров в минимально короткие сроки и сквозной контроль в фискальных целях снижают риски коррупции и административного давления. Одновременно появляется возможность контролировать правильность расчета таможенных платежей после выпуска товаров — благодаря большому количеству информации по сравнению с тем ее объемом, который представляет импортер. Это позволяет проводить более тщательную проверку информации, исключить или минимизировать риски ее фальсификации.
- Снижение административных издержек для бизнеса на выполнение таможенно-пограничных формальностей, включая затраты на подготовку документов, оплату хранения товаров и простоя транспортных средств. В качестве ориентира можно использовать время на совершение экспортно-импортных операций в государствах — членах ОЭСР.
- Повышение уровня собираемости таможенных и налоговых платежей. Для установления количественного показателя требуется разработать методику по оценке результативности контроля.
- Сокращение расходов государства на организацию контроля за счет оптимизации функций контролирующих (надзирающих) органов. По данному критерию целевым показателем могут служить расходы федерального бюджета на содержание соответствующих госорганов, а также численность персонала. Последний параметр целесообразно сопоставлять с аналогичными показателями государств — членов ОЭСР с соответствующими корректировками, вытекающими из размера территорий, объема товарооборота, необходимости укрепления материально-технической базы, в том числе для внедрения информационных технологий и т. д.

Ключевые направления совершенствования таможенного администрирования, планируемые ФТС, — это дальнейшая автоматизация процессов декларирования, риск-ориентированный подход к осуществлению таможенного контроля по субъектному принципу (с использованием получаемых раз в квартал данных ФНС России), развитие контроля после выпуска товаров в отношении участников ВЭД с низким уровнем риска нарушений. При этом *все недостатки базовых механизмов таможенного администрирования сохраняются*, а облегчение процедур контроля производится лишь для части участников ВЭД, выделенных ФТС в категорию с низким уровнем риска на основе субъективных критериев категорирования.

В частности, для анализа рисков и управления ими планируется использовать риск-ориентированный подход к участникам ВЭД (что глобально соответствует лучшим мировым практикам). Однако без удовлетворительной системы учета

коммерческих операций и без проверки систем учета (один из основных и необходимых факторов «доверия» со стороны таможенных органов в других странах) в совокупности с дискрецией по установлению и пересмотру непубличных критериев выделения «добросовестных» лиц из общей массы импортеров такой подход влечет за собой серьезные риски уклонения от выполнения таможенных правил и уплаты платежей в установленных размерах. Отсутствие постоянного и непрерывного процесса обмена информацией между ФТС, ФНС и другими контролирующими органами не позволяет отслеживать товары на всем пути, начиная с ввоза на таможенную территорию России и далее по цепочке хозяйственной деятельности. Тем самым сохраняется информационный разрыв между контролирующими органами.

Предлагаемый подход к изменению таможенного администрирования хотя и является более радикальным и характеризуется более высокой сложностью имплементации, чем планы ФТС, но носит более системный характер. Изменения позволят учитывать весь объем информации о поставщике и ввозимой партии товара при анализе рисков и устранить три основных недостатка действующих таможенных процессов для всех участников ВЭД, а не только для определенной части. Речь идет о следующих недостатках:

- во-первых, неоднократность представления одной и той же информации о товарах и транспортных средствах, перемещаемых через границу, и дублирование сведений в электронном виде документами на бумажных носителях;
  - во-вторых, удержание товаров на период контроля документов и сведений с целью проверки правильности таможенной стоимости и иной информации, влияющей на размер подлежащих уплате платежей;
  - в-третьих, информационный разрыв между данными, представляемыми таможенным и налоговым органам в фискальных целях.
-

# ВОЗМОЖНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

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 собираемости таможенных и налоговых платежей, но с другой — описанные мероприятия потребуют обучения кадров, могут привести к сокращению численности персонала, изменят 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 может 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 не востребованными. Это связано с объективным увеличением стоимости их услуг (потребуются 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 эффект от предлагаемых изменений таможенного администрирования будет 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).

При этом предполагается, что положительные эффекты от снижения постоянных издержек на таможенное администрирование будут 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.

## ОСНОВНЫЕ РИСКИ

Законодательные риски. Таможенное регулирование в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе относится к компетенции союза и является единым для пяти государств, входящих в ЕАЭС. 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).

Бюджетные риски. Предложенные изменения таможенного администрирования потребуют расходов на инфраструктуру, прежде всего на внедрение и развитие информационных технологий, на изменение организационной структуры федеральных органов исполнительной власти и на обучение кадров.

Противодействие бизнеса. 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, используя возможность уклоняться от уплаты таможенных платежей в установленных размерах. Соответственно, сохранение действующих технологий таможенного администрирования позволит им сохранить уровень доходов.

---



ЦЕНТР  
СТРАТЕГИЧЕСКИХ  
РАЗРАБОТОК

125009, Москва, ул. Воздвиженка, дом 10

тел.: **(495) 725 78 06, 725 78 50**

e-mail: **info@csr.ru**

web: **csr.ru**