

УДК 339.542.2

ТАМОЖЕННЫЙ СОЮЗ НУЖДАЕТСЯ В ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ ТАМОЖЕННОЙ СТОИМОСТИ

канд. экон. наук, доц. И.В. ЦЫКУНОВ, канд. экон. наук, доц. Е.А. ГОЛОВКОВА
(Белорусский государственный экономический университет, Минск)

Исследуется процесс формирования таможенного союза Республики Беларусь, России и Казахстана в части одного из важнейших элементов тарифного регулирования – таможенной стоимости импортных товаров. База исследования – нормативная база таможенного союза о таможенной стоимости товаров и сложившаяся практика ее контроля в странах-членах таможенного союза. Рассмотрены особенности контроля таможенной стоимости. На основании проведенного исследования обосновывается необходимость либерализации контроля таможенной стоимости в целях устранения объективных внутренних противоречий таможенного союза. Выявлены противоречия, с которыми может столкнуться таможенный союз, и их основная причина – различное влияние единого таможенного тарифа на внешнюю торговлю каждой из стран. Показаны пути преодоления этой проблемы.

Таможенный союз Беларуси, России и Казахстана получил новые документы, регулирующие вопросы определения и контроля таможенной стоимости (ТС) товаров, перемещаемых через таможенную границу таможенного союза, – это Глава 8 Таможенного кодекса таможенного союза, «Соглашение об определении таможенной стоимости товаров, перемещаемых через таможенную границу таможенного союза», «Соглашение о порядке декларирования таможенной стоимости товаров, перемещаемых через таможенную границу таможенного союза» и «Соглашении о порядке осуществления контроля правильности определения таможенной стоимости товаров, перемещаемых через таможенную границу таможенного союза». Однако задачей данного исследования будет не анализ данных документов с целью выявления новых или проблемных положений одного из наиболее сложных направлений деятельности таможенных служб стран-участниц таможенного союза. Речь пойдет о способности данных документов обеспечить функционирование таможенного союза, а также об отношении к таможенной стоимости и ее контролю в целом. Даже поверхностное изучение данных документов показывает, что они определяют, т.е. унифицируют в рамках таможенного союза, наиболее общие базовые принципы определения, декларирования и контроля ТС. В полной мере это относится и к «Соглашению о порядке осуществления контроля правильности определения таможенной стоимости товаров, перемещаемых через таможенную границу таможенного союза». Между тем применяемые таможенными службами стран-участниц конкретные механизмы по выявлению проблемных с точки зрения ТС партий товара и реагирования на такие события существенно отличаются. Поскольку новые нормативные документы не предполагают полной унификации законодательств стран-участниц, практика администрирования ТС в них будет неизбежно отличаться и в будущем. Это касается, в том числе, и использования системы управления рисками при контроле ТС.

Основная часть. Обеспечение разумного подхода государства к вопросу определения и контроля ТС товаров, перемещаемых через его границы, как к одному из основных элементов тарифного регулирования внешнеэкономической деятельности – крайне сложная задача. Основной целью и результатом контроля ТС является обеспечение взимания причитающихся по законодательству таможенных платежей. В итоге это должно обеспечивать эффективность таможенного тарифа, как регулирующего и фискального инструмента управления внешнеэкономической деятельностью (ВЭД). Но само значение таможенного тарифа существенно отличается для стран-участниц таможенного союза.

Прежде всего необходимо оценить долю стран СНГ в импорте товаров. Этот показатель в целом характеризует влияние таможенного тарифа на импорт. Удельный вес импорта из стран СНГ для Беларуси, России и Казахстана в общем объеме импорта этих стран приведен в таблице 1.

Таблица 1

Удельный вес импорта из стран СНГ Беларуси, России и Казахстана в общем объеме импорта, %

Страны	Годы				
	2000	2005	2006	2007	2008
Беларусь	70	67	65	66	66
Казахстан	54	47	47	45	46
Россия	34	19	16	15	14
В среднем по СНГ	46	33	31	29	27

Источник: [6].

Как видно, удельный вес импорта существенно отличается для каждой из стран. Данные таблицы 1 можно интерпретировать следующим образом: для Беларуси импортный таможенный тариф влияет на 34 % импортируемых товаров или ТС влияет на таможенное обложение 34 % импортируемых товаров. Соответственно для Казахстана – на 54 %, а для России – на 86 %. Таким образом, значение импортного таможенного тарифа (а как следствие, и ТС товаров) для России несоизмеримо выше, чем для Казахстана, и в особенности для Республики Беларусь.

Еще одним важным показателем, характеризующим значение таможенного тарифа, является доля импортных таможенных пошлин в общей сумме доходов бюджета страны. По нашему мнению, сумму собранной таможенными органами таможенной пошлины нужно оценивать именно так, хотя обычно оценивается структура таможенных платежей, без привязки к доходам бюджета. Этот показатель целесообразно рассмотреть на примере России (табл. 2), так как тариф таможенного союза формировался именно на основе таможенного тарифа России и существующие в России тенденции таможенного регулирования будут в значительной степени распространены на таможенный союз.

Таблица 2

Доля импортных таможенных пошлин
в формировании доходов федерального бюджета России

Год	Импортные таможенные пошлины	
	всего, млн. руб.	удельный вес в общей сумме доходов, %
2003	159900,0	6,1
2004	202789,2	6,2
2005	265306,8	5,3
2006	310593,1	6,2
2007	395339,5	5,7

Источник: [1, табл. 8.3.2].

Как видно, импортные таможенные пошлины являются далеко не основным источником формирования федерального бюджета Российской Федерации¹. На основании вышеизложенного можно сделать важный вывод – таможенные органы, осуществляя контроль ТС, «ведут борьбу» за 1 – 3 % доходов бюджета. Во всяком случае, речь идет о цифрах такого порядка, а не о 30 – 50 % доходов бюджета, с которыми принято ассоциировать таможенные платежи и ТС, как их основу.

Но чтобы точнее выявить фискальное значение импортного тарифа (а равно и ТС), необходимо упомянуть особенности взимания таможенными органами НДС. Несмотря на всю их очевидность, в силу ведомственных интересов, они старательно обходятся таможенными службами. Прежде всего, эта особенность состоит в том, что таможня взимает НДС только «предварительно», т.е. импортер рассчитывает и уплачивает НДС, например, по результатам оптовой реализации импортированного товара. Уплаченный при таможенном оформлении НДС впоследствии принимается в зачет. Но если в процессе таможенного оформления была принята ТС товара, отличающаяся от его фактурной стоимости (в том числе в результате корректировки), то это приведет к уплате большей суммы НДС. При реализации товара импортер уплатит НДС независимо от корректировки его стоимости. Таким образом, насколько больше уплачен НДС на счет таможни, настолько меньше его будет перечислено на счет налоговых органов.

На основании вышеизложенного можно сделать принципиальный вывод – «усилия» таможни по контролю ТС импортированных товаров заведомо не имеют результата с точки зрения доходов бюджета от уплаты НДС. Таким образом, значение ТС (и прежде всего фискальное) нужно оценивать только на основании сумм собранных импортных таможенных пошлин, а ведь таможня «успешно» корректирует ТС товаров, облагаемых пошлиной по специфическим ставкам и ввозимых из стран СНГ².

Далее можно перейти к **оценке влияния проводимых таможенными мероприятиями по контролю таможенной стоимости**. Но прежде перечислим устоявшиеся мнения, касающиеся ТС:

- 1) внешнеторговая деятельность – это сфера деятельности с довольно высоким уровнем криминализации, где сохраняется высокий уровень мошенничества;
- 2) основным и наиболее опасным видом такого мошенничества является искажение ТС в сторону ее занижения. Цель таких нарушений – уменьшение сумм уплачиваемых таможенных платежей;

¹ Необходимо отметить, что для Республики Беларусь доля импортных таможенных пошлин в доходах бюджета также составляет 5 – 6 % [2]. И это с учетом столь значительной разницы в удельном весе товаров, облагаемых таможенными пошлинами. Без сомнения, это заслуживает отдельного исследования.

² Это объясняется тем, что таможенные органы имеют план по формированию доходной части бюджета, который формируется с учетом взимания таможенными органами НДС.

3) таможенная стоимость определяется для целей расчета сумм подлежащих уплате таможенных платежей и служит основой для их уплаты.

Эти и аналогичные им аргументы традиционно объясняют особый интерес таможи к контролю ТС. Без сомнения, ни на одно другое направление таможенного контроля таможня не расходует столько сил и средств, и ни одно из них не оказывает такого значительного влияния на участников ВЭД. Влияния прежде всего негативного.

Если отбросить условности, механизм противостояния таможенных органов и участников ВЭД в вопросах ТС можно выразить следующим образом: импортеры стараются определить таможенную стоимость по методу 1 на основании имеющихся у них документов, а таможенные органы при несогласии с величиной ТС – обосновать неправильность выбора метода 1 или его неверное применение. Если таможенные органы обоснуют неверное применение метода 1, то проводится корректировка таможенной стоимости или «выпуск товара» с ТС, определенной таможенным органом. Подтверждением этого является то, что таможенные органы не разглашают данные о доле каждого из методов определения ТС в общем объеме импорта товаров. В развитых странах метод 1 применяется в 95 – 97 %. По неофициальным сведениям в России, Беларуси и Казахстане этот показатель составляет от 50 до 80 %. Таким образом, от 50 до 20 % импортеров «проигрывают» таможенному спор в части ТС. Безусловно, среди этих «проигравших» есть и те, кто пытался нарушить таможенное законодательство, и кому таможня этого не позволила. Но обратной стороной усилий таможи по контролю ТС является излишнее давление на импортеров, прежде всего на законопослушных. Без оценки результативности этих усилий таможня невозможно сказать об их истинном влиянии на результаты ВЭД: положительном или отрицательном.

Очевидно, наиболее объективным критерием такой оценки будет увеличение таможенных платежей. Именно это покажет, насколько лучше стал «работать» таможенный тариф. В таблице 3 приведены данные о результативности корректировок ТС за 2007 – 2008 годы в Российской Федерации.

Таблица 3

Изменения сумм таможенных платежей в результате корректировок ТС

Год	Общая сумма таможенных платежей, млрд. руб.	Сумма таможенных платежей, поступивших в бюджет по результатам корректировки ТС, млрд. руб.	Доля таможенных платежей, полученных в результате корректировок ТС, %
2007	3253,82	12,8	0,39
2008	4694,5	32,3	0,68

Источник: собственная разработка на основании [3].

При этом нужно отметить, что приведенные цифры представляют собой все таможенные платежи. К сожалению, в открытых источниках нет более детальных данных, позволяющих определить удельный вес таможенной пошлины, дополнительно полученной бюджетом в результатах корректировок ТС. С некоторым допущением можно утверждать, что с учетом доли таможенной пошлины в общей сумме таможенных платежей и доли таможенных платежей в общей сумме доходов федерального бюджета, доходы бюджета России в 2008 году в результате корректировок таможенной стоимости выросли на 0,15 – 0,25 %. И это после того, как «в 2008 году сумма фактически довысканных в результате корректировок таможенной стоимости платежей составила 32,3 млрд. руб., что в 2,5 раза больше, чем в 2007 году (12,8 млрд. руб.)» [3]. Как видно, прямая результативность корректировок ТС крайне низка. Если таможня довыскивает так мало таможенных платежей, то участники ВЭД столько же мало их доплачивают. Говорить о каком-либо фискальном или регулирующем влиянии корректировок таможенной стоимости не приходится. Но остается негативное влияние излишнего внимания к контролю таможенной стоимости на участников ВЭД.

Конечно, результаты контроля ТС нельзя оценивать исключительно по результативности ее корректировки. Устанавливая в целях контроля ТС ценовые критерии на отдельные товары, таможня четко обозначает для импортеров «безопасный путь», которому многие импортеры и следуют. Такое воздействие на импорт товаров нельзя прямо оценить в дополнительных платежах в бюджет, поэтому оно оценивается косвенно, например, через индекс таможенной стоимости (ИТС). Он рассчитывается путем деления общей таможенной стоимости группы товаров на их количество. Поскольку в основном применяются адвалорные ставки пошлин, изменение данного показателя точно характеризует пропорциональное изменение таможенных платежей. По его изменению и количеству товаров можно рассчитать дополнительно собранные таможенные платежи. Так, в 2008 году в результате мероприятий по контролю ТС было дополнительно взыскано 4,8 млрд. дол. таможенных платежей [3], что с учетом среднего курса доллара США за 2008 год [5] примерно равно 121,9 млрд. руб. Эта сумма составляет 3,74 % от общей суммы таможенных платежей за 2008 год, или в пересчете на таможенную пошлину и доходы федерального бюджета – около 1 %.

Оценка величины данной цифры и результатов контроля ТС носит скорее политический характер, чем экономический. С одной стороны, 1 % доходов бюджета весьма значительная сумма, а с другой – ее взыскание несет много негативных последствий. Такое негативное влияние проявляется прежде всего в виде замедления движения товаров, расходования дополнительного времени и средств на споры с таможней и таможенные платежи. Но самым основным является то, что импорт товаров по-прежнему остается непредсказуемым и рискованным видом деятельности. Кто сейчас в России, Беларуси и Казахстане может гарантировать поставку импортных комплектующих за 2 часа до того, как они понадобятся на сборочном конвейере, как это практикуется в развитых странах? Провозглашая в качестве приоритетных направлений контроля и иные аспекты тарифного регулирования, такие как предоставление тарифных льгот и преференций, таможня на самом деле практически ими не занимается. Где, например, данные о довысказанных платежах в результате контроля тарифных преференций?

Приведенная выше оценка устоявшихся подходов к ТС и ее контролю в равной степени характерна для всех стран таможенного союза. Но, что является крайне важным, в рамках таможенного союза имеющиеся негативные последствия применяемых подходов к контролю ТС могут приобрести совершенно новые отрицательные качества. В частности, единая таможенная территория и возможность обеспечить осуществление таможенного декларирования товаров в любой из стран, независимо от их конечного назначения, предоставляет импортеру возможность выбора лучших условий (фактически страны, предоставляющей лучшие условия) для таможенного оформления. Это может подтолкнуть таможни к конкуренции за оформляемые товары. И на выбор импортера будут влиять не общие, унифицированные положения, а прежде всего «мелкие» технические детали, которые будут отличать работу таможенных служб различных стран таможенного союза. Не нужно обманываться тем, что механизм распределения таможенной пошлины в рамках таможенного союза прямо не предполагает такой конкуренции. Само по себе привлечение транзитных потоков товаров и их обслуживание более привлекательно, чем увеличение взимаемых таможенных платежей, которые к тому же еще и будут распределяться в соответствии с оговоренными коэффициентами. Особенно это актуально для Беларуси и Казахстана. Например, зачем таможням данных стран прилагать значительные усилия в вопросах контроля ТС, если это очевидно снизит количество оформляемых товаров, а в результате бюджет страны получит крайне небольшую долю дополнительно взысканных платежей. В самом худшем случае такое соревнование таможенных служб различных стран может вестись по принципу «таможенное оформление быстро, недорого», что создаст угрозу самому существованию таможенного союза.

Указанные очевидные противоречия, с которыми может столкнуться таможенный союз, являются вполне объективными. Их основная причина – различное влияние единого таможенного тарифа на внешнюю торговлю каждой из стран. Но можно ли преодолеть возможные противоречия стран в части контроля ТС?

С учетом завышенной оценки фискального значения ТС и рассмотренных объективных особенностей внешней торговли различных стран таможенного союза можно утверждать, что таможенное законодательство таможенного союза в части контроля ТС нуждается в серьезной либерализации. Именно в либерализации, а не полной унификации, так как в силу рассмотренных причин, оно не может быть одинаково «суровым». Такое законодательство в рамках таможенного союза работать не будет.

В пользу сказанного есть еще один, «таможенный», аргумент. Таможня не может быть эффективной, если она реализует такие масштабные и неэффективные проекты, как контроль таможенной стоимости в его современном виде. В целом складывается впечатление, что, контролируя таможенную стоимость, таможня упорно «ищет деньги» там, где их в принципе нет. При этом не менее значимые направления таможенного контроля, практически игнорируются. Здесь прежде всего таможенным службам необходимо сформировать правильное отношение к фискальному значению ТС. Но речь не идет о том, что необходимо отказаться от контроля таможенной стоимости и выполнять его в значительной степени формально. Нужно изменить устоявшееся годами отношение к таможенной стоимости, а именно:

- 1) отказаться от контроля таможенной стоимости всех (большинства) товаров. Даже упоминание о попытках собирать ценовую информацию о большинстве импортируемых товаров и осуществлять на этой основе контроль ТС предопределяет провал данного направления деятельности. Контроль необходимо сфокусировать на товарах, дающих основные таможенные платежи. Это примерно 100 – 200 товаров (контролируемые товары), а не более чем 11 тысяч, перечисленных в таможенном тарифе. В отношении остальных товаров нужно вести мониторинг их доли и значения во внешней торговле страны;

- 2) контролируемые товары разделить на две группы, т.е. на те, ТС которых целесообразно (эффективно) контролировать на этапе таможенного оформления, а в отношении остальных в полной мере использовать возможности таможенного аудита.

Заключение. Все вышеперечисленные особенности контроля ТС должны быть нормативно закреплены, чтобы таможенники не опасались «непонимания» иных государственных контролирующих органов и коллег по таможенному союзу. Осуществляемое в настоящее время формирование нормативной базы таможенного союза является очень удобным для этого случая.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетная система Российской Федерации: учеб. для вузов / под ред. М. Романовского, О. Врублевской. – СПб.: Питер, 2008.
2. О бюджете Республики Беларусь на 2008 год: Закон Респ. Беларусь, Приложение 2. Доходы республиканского бюджета [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа: <http://www.minfin.gov.by/rmenu/budget/legislation/lawrb/bud/year08/pril2/>.
3. Интервью Начальника Главного управления федеральных таможенных доходов и тарифного регулирования Федеральной таможенной службы Рос. Федерации Б. Шкуркина агентству ПРАЙМ-ТАСС [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа: <http://www.customs.ru/ru/activities/docs/appearances/printable.php?id286=5663&i286=1&print=1>.
4. О направлении материалов относительно судебной практики по таможенной стоимости, письмо ФТС Рос. Федерации от 13.07.2005 № 15-101/23664 [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа: <http://www.tks.ru/news/law/2005/08/04/0001>.
5. Основные производные показатели динамики обменного курса рубля в январе – декабре 2008 года [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа: http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/ex_rate_ind_08.htm&pid=svs&sid=analit.
6. Удельный вес стран СНГ и других стран в общем объеме импорта отдельных стран Содружества [Электронный ресурс]. – 2009. – Режим доступа: http://www.cisstat.com/rus/mac92_an.htm.

Поступила 04.02.2010

THE CUSTOMS UNION REQUIRES CONTROL OF CUSTOMS COST LIBERALIZATION

I. TZYKUNOV, E. GOLOVKOVA

It is investigated a process of formation of Belarus, Russia and Kazakhstan customs union as one of the major elements of tariff regulation – customs cost of the imported goods. A base of research is standard base of the customs union about customs cost of the goods and the developed practice of its control in member countries of the customs union. The features of the customs cost control are considered. Necessity of liberalization of the customs cost control with a view of elimination of objective internal contradictions of the customs union is proved. Contradictions which the customs union can face, and their principal cause – various influence of uniform custom duties on foreign trade of each of the countries are revealed.