

УДК 339.542

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ИННОВАЦИИ В ТАМОЖЕННОЙ СФЕРЕ РОССИИ ПОД ВЛИЯНИЕМ ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

^{1,2}Лазарев В.А.¹ГКОУ Российская таможенная академия, Владивостокский филиал, Владивосток;²Институт экономических исследований ДВО РАН, Хабаровск, e-mail: vlad.lazarev@list.ru

Вступление России в ВТО в 2012 году имеет множество экономических и политических последствий, часть из которых уже реализовалась, а часть пока сохраняет потенциальный характер. Для таможенного дела как для системы мер по защите национального экономического пространства среди потенциальных последствий следует выделить элементы «первой опоры» рамочных стандартов ВТО от 2015 года, которые включают расширенное взаимодействие таможен и взаимное признание сертификационных центров и сертифицированных лабораторий, элементов «второй опоры», которые включают широкое вовлечение бизнес-сообщества в процесс таможенного регулирования на основе взаимного доверия, а также расширенное признание национального режима, что подразумевает правовое равенство иностранных лиц. Неготовность Таможенной службы Российской Федерации к важным стратегическим инновациям может повлечь причинение значительного ущерба бюджету, поскольку разбирательства в иностранных арбитражных судах приводят к значительно большим издержкам проигравшей стороны в сравнении с внутрироссийской практикой.

Ключевые слова: ВТО, рамочные стандарты, таможенное дело, стратегия, инновации

STRATEGIC INNOVATIONS IN RUSSIA CUSTOMS AFFAIR UNDER INFLUENCE OF WORLD TRADE ORGANIZATION

^{1,2}Lazarev V.A.¹Russian Customs Academy, Vladivostok Branch, Vladivostok;²Economic Research Institute FEB RAS, Khabarovsk, e-mail: vlad.lazarev@list.ru

The Russia's joining to the World Trade Organization in 2012 implies a number of economic and political consequences. These consequences are partly realized but part of them are still potential. Besides the potential consequences, the most important ones for customs affair as for the system of protecting measures for national economic spatio are the elements of «The First Pillar» and «The Second Pillar» of the SAFE Framework of Standards of the WTO issued in 2015. «The First Pillar» supposes the interaction between customs organizations and the mutual recognition of the certified centers and the certifying laboratories. «The Second Pillar» includes broad involvement of business community to the process of customs regulation on the basis of trust. Special attention should be given to the expanded application of a national regime, or the principle of legal equality of aliens in private international law. Unpreparedness of Customs service of the Russian Federation to the important strategic innovations may entail the considerable damage to the state budget because trials in foreign arbitration courts lead to the considerably higher charges of the defeated party comparing to the local Russian practice.

Keywords: WTO, framework of standards, customs affair, strategy, innovations

Всемирная торговая организация ВТО – международная межправительственная организация, устанавливающая правила торговли между странами – членами ВТО. В основе деятельности ВТО лежат соглашения, подписанные множеством государств и ратифицированные их парламентами. Целью ВТО является помощь производителям товаров и услуг, экспортерам и импортерам в ведении бизнеса [8]. ВТО предоставляет площадку для ведения переговоров, нацеленных на уменьшение препятствий международной торговле и обеспечение равенства, тем самым поддерживая экономический рост и развитие. ВТО также обеспечивает законодательную и институциональную базу для исполнения и контроля этих соглашений, равно как и урегулирование споров, возникающих вокруг их интерпретации и применения. В настоящее время пакет торговых соглашений состоит

из 16 многосторонних соглашений, подписанных всеми членами ВТО, и двух групповых соглашений, подписанных только некоторыми членами ВТО. В ВТО входят 162 страны, в том числе 117 развивающихся стран и отдельных таможенных территорий. Решения ВТО обычно принимаются в результате согласия всех членов.

Основные виды деятельности ВТО:

– согласование уменьшения или исключения преград торговле, в том числе импортных пошлин, других препятствий, и согласование правил управления международной торговлей, в том числе борьба с демпингом, субсидирование, товарные стандарты;

– администрирование и контроль применения согласованных ВТО правил торговли товарами, услугами и относящимися к торговле правами интеллектуальной собственности;

– контроль и обзор торговых политик стран-членов ВТО, обеспечение прозрачности региональных и двусторонних торговых соглашений;

– проведение обсуждений среди стран-членов касательно понимания и применения соглашений;

– повышение компетентности представителей правительства развивающихся стран в вопросах международной торговли;

– помощь в процессе принятия порядка 30 стран, еще не являющихся членами ВТО;

– проведение экономических исследований, сбор и распространение данных о торговле в поддержку основных видов деятельности ВТО;

– разъяснение и обучение общественности роли, миссии и перспектив ВТО.

Основополагающими и направляющими принципами ВТО остаются стремление к открытым границам, гарантирование принципов наибольшего благоприятствования и недискриминирующего отношения среди стран-членов, и поддержание прозрачности деятельности.

В 1946 году, когда начались переговоры по организации ГАТТ, СССР получил приглашение стать ее членом. Однако в то время СССР отказался участвовать в ГАТТ и создал Совет экономической взаимопомощи (СЭВ), который должен был выполнять функцию ГАТТ для социалистических стран [3]. В 1986 году СССР подал заявку на присоединение к ГАТТ. Заявка была отклонена, поскольку экономика СССР была признана нерыночной. Первая попытка вступления России в ГАТТ относится к 1993 году, когда ВТО еще не была организована. Основной причиной этих попыток, по-видимому, было введение со стороны США широких антидемпинговых мер против продукции советской, а впоследствии российской металлургической промышленности. Предполагалось, что членство в ВТО откроет рынки США и ряда других стран для российского металлопроката. Другие методы влияния оказались недостаточными, поскольку Россия имела малый вес в международных отношениях и к тому же крайне нуждалась в продукции сельского хозяйства из-за искаженной отраслевой структуры национальной экономики, доставшейся в наследство от СССР. Переговорный процесс затянулся на 18 лет, превратившись в фетиш многих последовательно сменявшихся составов правительства, и завершился вступлением России в ВТО 22 августа 2012 года по окончании ратификационного процесса. За время переговоров часть внешнеэкономических проблем решилась без привлечения механизмов ВТО, часть проблем сохранилась,

изменив характер. Вступление в ВТО мало повлияло на открытие рынков, в частности, для металлопроката из России, поскольку квотирование и другие нерыночные ограничения были заменены механизмами антидемпинговых расследований, разрешенных ВТО. Результаты вступления России в ВТО неоднозначны. Так, эксперты указывают на значительный рост экспорта к 2014 году в натуральном выражении [1]. При этом нет обоснований, позволяющих разделить влияние на динамику экспорта членства России в ВТО и двукратную девальвацию рубля за период 2014–2015 годов.

23 июня 2005 года руководители таможенных администраций стран-членов ВТО приняли новый документ «Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли» [7]. Рамочные стандарты вовлекают руководителей национальных таможенных служб и представителей бизнес-сообщества. В основу рамочных стандартов положена идея защиты мировой торговой системы от глобальных угроз, прежде всего от терроризма. Четыре основных элемента рамочных стандартов – электронное декларирование; внедрение и развитие системы управления рисками, позволяющей предельно сократить необходимость досмотров грузовых партий; возложение ответственности за грузы повышенного риска на таможенную страну-экспортера; установление льгот для компаний, соблюдающих стандарты безопасности в международной торговле.

Принципиальное положение рамочных стандартов касается расширения взаимодействия между национальными таможенными службами, включая обращение таможенной службы страны-импортера к таможенной службе страны-экспортера с просьбой провести досмотр товарной партии от ее имени и последующее признание результатов этого досмотра для целей таможенного администрирования страны-импортера. Важным требованием рамочных стандартов является широкое внедрение технических средств досмотра, сохраняющих целостность груза и контейнера.

Рамочные стандарты устанавливают в качестве стандартов деятельности национальных таможенных служб (стандартов «первой опоры»):

1. Следование комплексным процедурам таможенного контроля полной цепи поставки.

2. Право досмотра груза, пересекшего национальную таможенную границу.

3. Приветствуется использование технологий досмотра, не нарушающих целостность товара и тары.

4. Использование автоматизированной системы управления рисками.

5. Грузы, по которым недостаточно информации для признания их низкорисковыми, должны признаваться высокорисковыми.

6. Применение предварительного электронного информирования.

7. Разработка основ системы взаимного признания контроля.

8. Ведение статистической отчетности с показателями эффективности деятельности таможенных служб, обращая прежде всего внимание на эффективность досмотров и длительность таможенного оформления.

9. Сотрудничество с другими службами в целях оценки безопасности и рисков.

10. Соблюдение морально-этических норм.

11. Досмотр экспортных товарных партий по запросу страны-импортера.

Рамочные стандарты рекомендуют вовлекать бизнес-сообщество в обеспечение безопасности логистической цепи. Для этой цели рамочные стандарты вводят еще одну группу стандартов, касающихся взаимодействия таможенных служб и бизнес-сообщества в лице уполномоченных экономических операторов (стандарты «второй опоры»):

1. Собственные стандарты и процедуры уполномоченных экономических операторов должны обеспечивать адекватные гарантии безопасности товарных партий.

2. Уполномоченные экономические операторы должны использовать наиболее эффективные методы обеспечения безопасности.

3. Стимулирование уполномоченных экономических операторов со стороны таможенных служб.

4. Уполномоченные экономические операторы используют наиболее современные технологии безопасности.

5. Уполномоченные экономические операторы и таможенные службы поддерживают и обновляют программу партнерства.

6. Уполномоченные экономические операторы и таможенные службы совместно обеспечивают безопасность и облегченное функционирование логистической цепи.

Рамочные стандарты, примененные в рамках стратегии исполнения фискальной функции как основной функции Федеральной таможенной службы России, приводят к форматам исполнения рамочных стандартов, скорее всего не ожидавшимся при их принятии. Институт уполномоченного экономического оператора был введен Таможенным кодексом таможенного союза в 2010 году. Основным требованием безопасности логистической цепи в России

стало обеспечение уплаты таможенных платежей в размере одного миллиона евро. В зависимости от способа обеспечения и с учетом нормальной доходности бизнеса это требование стоит уполномоченному экономическому оператору от 100 до 400 тысяч евро в год. В настоящее время (по состоянию на 01 июля 2016 года) в Реестр уполномоченных экономических операторов [4] внесена 171 российская компания. Из них действующих 144, 17 исключены, и по 10 компаниям Свидетельство о включении в Реестр приостановлено.

Другое важное требование Рамочных соглашений – о создании основ системы взаимного признания контроля. В настоящее время таможенные органы сотрудничают с российскими контролирующими органами, задачей которых является обеспечение качества и безопасности продукции, обращающейся на внутреннем рынке России. Если импортная товарная партия подлежит контролю, то таможенные органы осуществляют ее выпуск только после предоставления документов о соответствии требованиям качества и безопасности в соответствии с законодательными актами России. В ряде случаев это означает лабораторный анализ отобранных проб в аккредитованных российских лабораториях. Требование о системе взаимного признания контроля предполагает, что для подтверждения безопасности и качества таможенные органы России будут обязаны принять результаты лабораторных исследований, выполненных в стране-экспортере. Создание системы взаимного признания требует больших усилий не только со стороны таможенных органов, но и со стороны российских контролирующих организаций, прежде всего от Роспотребнадзора и Россельхознадзора, а также широкого привлечения представителей бизнес-сообщества [2, 6]. Координированные стратегии надзорных органов разных стран должны сформировать систему взаимного признания аккредитаций и создать единые правила, обязательные для исполнения как таможенными службами, так и контролирующими и надзорными органами всех стран-членов ВТО.

Национальный режим – одна из ключевых норм ВТО. Она требует, чтобы законы, правила, стандарты были одинаковы для национальных и иностранных товаров и услуг, а также для граждан государства и иностранных граждан. При этом применяется оговорка, что национальное законодательство может устанавливать иные правила, если они не противоречат правилам ВТО. Из неограниченного применения принципа национального режима в России может

последовать требование предоставить иностранным юридическим лицам право быть непосредственными участниками таможенно-правовых отношений, в частности, неограниченное право выступать декларантами товарных партий, владельцами которых они являются. В настоящее время иностранное лицо может выступать декларантом, если это [5, ст. 186]:

– физическое лицо, перемещающее товары для личного пользования;

– дипломатическое представительство, консульское учреждение, иное официальное представительство иностранных государств, международная организация, персонал этих представительств, учреждений и организаций, отдельные категории иностранных лиц, пользующиеся преимуществами, привилегиями и/или иммунитетами в соответствии с международными договорами;

– организация, имеющая представительство, созданное на территории государства – члена таможенного союза в установленном порядке, – при заявлении таможенных процедур временного ввоза, реэкспорта, а также таможенной процедуры выпуска для внутреннего потребления только в отношении товаров, ввозимых для собственных нужд таких представительств;

– лицо, имеющее право распоряжаться товарами не в рамках сделки, одной из сторон которой выступает лицо государства – члена таможенного союза.

В соответствии с действующим российским законодательством и законодательством таможенного союза, иностранное лицо не вправе выступать полноценным и равноправным участником внешнеторговой сделки, поскольку не имеет права представлять свои интересы в таможенных органах. Насколько известно, этот вопрос еще не поднимался в рамках ВТО. Однако можно ожидать, что требование уравнивать в правах стороны сделки возникнет в скором времени. В этом случае от российской таможни потребуются существенные изменения правил взаимодействия с декларантами, принимая во внимание возможность решения споров в международном арбитраже. Стратегическая ориентация ФТС на выполнение фискальной функции зачастую реализуется в форме корректировки таможенной стоимости или кода единой товарной номенклатуры. Если декларант не согласен с решением таможенных органов, он обращается в суд и в подавляющем большинстве случаев выигрывает процесс. В российском таможенном законодательстве содержится также требование разумности контроля и не причинения необосно-

ванного ущерба участнику ВЭД. Можно быть уверенным, что международный арбитраж с готовностью примет иск от иностранного лица к российской таможне об отмене решения о корректировке таможенной стоимости или кода единой товарной номенклатуры, либо о чрезмерности контроля, либо о злоупотреблении правом со стороны таможенного органа, в результате чего участнику ВЭД был нанесен ущерб. Если при этом учесть, что на проигравшую сторону обычно ложится компенсация всех видов ущерба, расходов по представлению интересов в суде и судебных издержек, то каждый спор, проигранный иностранному лицу таможенными органами, будет наносить значительный ущерб государственному бюджету России.

Перспектива расширения национального режима ВТО требует от таможенных органов серьезной адаптации в реализации стратегической задачи наполнения государственного бюджета. Необоснованное решение, нанесшее существенный ущерб участнику ВЭД, может иметь фатальные последствия как для сотрудников ФТС, так и для принятых в таможенных органах практик выполнения плановых заданий.

Исполнение стандартов и ключевых норм ВТО делает необходимым включение в стратегию развития таможенной службы России следующих существенных направлений:

1. Расширение взаимодействия таможенных органов с бизнес-сообществом на беззалоговой основе, в большей мере на основе взаимного доверия.

2. Участие в мерах по формированию ряда двусторонних международных соглашений о взаимной аккредитации лабораторий и сертификационных центров в целях взаимного признания результатов сертификации и лабораторных исследований товаров на качество и безопасность.

3. Подготовка к возможному расширению национального режима в части возможности участия иностранных лиц в таможенно-правовых отношениях, прежде всего, возможности декларирования иностранным лицом товарной партии в рамках внешнеэкономической сделки с лицом ЕАЭС.

Список литературы

1. Зачем России ВТО. Россия в ВТО – плюсы и минусы для экспорта http://www.gazeta.ru/eksport/2015/09/24_a_7775321.shtml (дата обращения 03 июля 2016 г.).
2. Останин В.А. Совершенствование таможенной политики как условие эффективного экономического равновесия. // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. – 2012. – № 2 (59). – С. 57–65.
3. Пахомов А.П., Баласанян М.В. Взаимоотношения Всемирной торговой организации (ВТО/ГАТТ) и России: от

истории переговорного процесса о вступлении в организацию к возможным теоретическим последствиям членства в ВТО. // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2011. – № 4. – С. 101–107.

4. Реестр уполномоченных экономических операторов. URL: http://ved.customs.ru/index.php?id=1690&Itemid=1971&option=com_content&view=article (дата обращения 10 июля 2016 г.).

5. Таможенный кодекс Таможенного союза (ред. от 08.05.2015) (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_94890/ (дата обращения 10 июля 2016 г.).

6. Фисенко А.И., Фомичёва А.С. Логистический аутсорсинг на рынке транспортно-экспедиторских и логистических услуг в России (статья) // Казанская наука. – 2012. – № 12. – С. 156–158.

7. SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade – 2015 edition. URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_/media/2B9F7D493314432BA42BC8498D3B73CB.ashx (дата обращения 05 июля 2016 г.).

8. World Trade Organization – Home page URL: <https://www.wto.org> (дата обращения 05 июля 2016 г.).

References

1. Zachem Rossii VTO. Rossija v VTO pljusy i minusy dlja jeksporta http://www.gazeta.ru/eksport/2015/09/24_a_7775321.shtml (дата обращения 03 июля 2016 г.).

2. Ostanin V.A. Sovershenstvovanie tamozhennoj politiki kak uslovie jeffektivnogo jekonomicheskogo ravnovesija. // Tamozhennaja politika Rossii na Dalnem Vostoke. 2012. no. 2 (59). pp. 57–65.

3. Pahomov A.P., Balasanjan M.V. Vzaimootnoshenija Vsemirnoj torgovoj organizacii (VTO/GATT) i Rossii: ot istorii peregovornogo processa o vstuplenii v organizaciju k vozmozhnym teoreticheskim posledstvijam chlenstva v VTO. // Aktualnye problemy gumanitarnyh i estestvennyh nauk. 2011. no. 4. pp. 101–107.

4. Reestr upolnomochennyh jekonomicheskikh operatorov. URL: http://ved.customs.ru/index.php?id=1690&Itemid=1971&option=com_content&view=article (дата обращения 10 июля 2016 г.).

5. Tamozhennyj kodeks Tamozhennogo sojuza (red. ot 08.05.2015) (prilozhenie k Dogovoru o Tamozhennom kodekse Tamozhennogo sojuza, prinjatomu Resheniem Mezhgosudarstvennogo Soveta EvrAzJeS na urovne glav gosudarstv ot 27.11.2009 no. 17). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_94890/ (дата обращения 10 июля 2016 г.).

6. Fisenko A.I., Fomichjova A.S. Logisticheskij autsorsing na rynke transportno-jekspeditorskih i logisticheskikh uslug v Rossii (statja) // Kazanskaja nauka. 2012. no. 12. pp. 156–158.

7. SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade 2015 edition. URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~/_/media/2B9F7D493314432BA42BC8498D3B73CB.ashx (дата обращения 05 июля 2016 г.).

8. World Trade Organization Home page URL: <https://www.wto.org> (дата обращения 05 июля 2016 г.).