

РОССИЙСКАЯ ТАМОЖНЯ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Российская таможенная служба имеет многовековую историю, что вполне закономерно, поскольку основная функция таможни – защита экономических интересов государства. Еще в Киевской Руси взимались сборы за провоз товаров через внешние и внутренние заставы. (Слово «таможня» происходит от тюркского слова «тамга» – пошлина. Вначале так называли место на рынке или ярмарке, где взыскивали пошлины – «тамжили» товар). По мере становления и укрепления Российского государства развивалось и таможенное дело. С XIII века платежи взимались уже в зависимости не только от количества, но и ценности товаров. Начиная с XVII века государственный контроль сферы внешнеэкономических отношений усиливается: запрещаются к вывозу отдельные товары, ограничиваются привилегии иностранных купцов... Торговым уставом 1653 года была установлена единая рублевая пошлина, а первым таможенным тарифом России считается принятый в 1667 году Новоторговый устав, определивший виды и размеры таможенных сборов (при этом было завершено разграничение внешних и внутренних пошлин, а внешние пошлины разделены на ввозные и отпускные).

Таможенная политика в разные периоды российской истории балансировала между жестко-протекционистским курсом (вплоть до утверждения охранно-запретительного таможенного тарифа 1822 года) и мерами, способствующими либерализации внешней торговли. Наиболее эффективными, в том числе с точки зрения фискальных интересов государства, следует признать периоды действия таможенных тарифов, сочетавших принципы свободной торговли с умеренно-протекционистской направленностью (например, тариф 1868 года). Образцом государственного покровительства отечественному производству стал тариф 1891 года, в создании которого принимали

участие крупные ученые, в том числе Д. И. Менделеев. Приоритетами таможенной политики были провозглашены преимущество промышленных интересов перед фискальными, равная поддержка всех нуждающихся в этом отраслей промышленности, а также поддержка российских товаропроизводителей на внутреннем рынке. В советский период таможенное дело практически не развивалось в связи с существовавшей государственной монополией на внешнюю торговлю.

Новый этап в истории таможенной службы России начался в 90-х годах, когда был взят курс на либерализацию внешнеэкономической деятельности. 25 октября 1991 года был образован Государственный таможенный комитет РФ (с 1995 года в соответствии с указом Президента РФ 25 октября отмечается День таможенника Российской Федерации). В 1993 году приняты действующие в настоящее время Таможенный кодекс России и Закон РФ «О таможенном тарифе».

Таможенная служба России сегодня – один из важнейших государственных институтов, обеспечивающих защиту экономической безопасности страны, а также наполнение доходной части федерального бюджета. Две эти задачи являются постоянными и приоритетными направлениями деятельности таможенников. ГТК России активно участвует в разработке и реализации государственной таможенной политики, являющейся регулятором внешнеторговых операций страны.

СТРУКТУРА ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИИ

Таможенная служба России представляет собой единую систему таможенных органов, функционирующую на всей территории страны. Высшим органом является Государственный таможенный комитет Российской Федерации, которому подчинены региональные таможенные управления (РТУ), таможни и таможенные посты.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТАМОЖЕННЫЙ КОМИТЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НАИМЕНОВАНИЕ РТУ	Таможен	Т/постов
Башкирское таможенное управление	1	4
Восточно-Сибирское таможенное управление	13	32
Дагестанское таможенное управление	3	4
Дальневосточное таможенное управление	20	43
Западно-Сибирское таможенное управление	10	25
Западное таможенное управление	18	82
Калининградское таможенное управление	7	12
Московское таможенное управление	13	43
Поволжское таможенное управление	11	37
Северо-Западное таможенное управление	21	81
Северо-Кавказское таможенное управление	20	81
Татарское таможенное управление	2	7
Уральское таможенное управление	15	58
Региональное информационно-техническое таможенное управление	0	0
РТУ дежурной службы и охраны (РТУ ДСО)	0	0
РТУ оперативно-поисковое	0	0
РТУ по борьбе с таможенными правонарушениями	0	0
РТУ радиоэлектронной безопасности объектов таможенной инфраструктуры	0	0
РТУ тылового обеспечения	1	0
	Центральная акцизная	4
	Внуковская таможня	
	Домодедовская таможня	
	Чкаловская таможня	
	Шереметьевская таможня	
	Энергетическая таможня	
	Центральная базовая	
Итого:	19	513

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ

ТАМОЖЕННО-ТАРИФНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Таможенно-тарифное регулирование внешнеэкономической деятельности осуществляется таможенными органами в соответствии с международными соглашениями и актами национального законодательства, важнейшие из которых – Закон РФ «О таможенном тарифе», Таможенный кодекс РФ, федеральные законы «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» и «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами».

Тарифные методы являются основой регулирования внешнеторговой деятельности и осуществляются на основе импортного и экспортного таможенных тарифов и мер по защите экономических интересов страны. Таможенный тариф – это совокупность ставок таможенных пошлин, применяемых

к товарам, перемещаемым через таможенную границу, систематизированных в соответствии с товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности. В системе тарифного регулирования решающее значение имеют ввозные пошлины. Действующий в настоящее время импортный тариф построен на принципах, применяемых в большинстве стран: «эскалации тарифа» (повышения ставок пошлин по мере роста степени обработки продукции); «эффективного тарифа» (низких ставок в отношении товаров для производства с высокой долей вновь созданной стоимости); установления высоких ставок на товары с малой эластичностью спроса в фискальных целях.

Корректировка действующего импортного тарифа проводится Комиссией Правительства РФ по защитным мерам во внешней торговле и таможенно-тарифной политике (в ее состав входят и представители Государственного таможенного комитета, которое является ведомством обязательного согласования разрабатываемых мер). При корректировке принимается во внима-



ние степень дефицитности товара, его производственная и социальная значимость, возможность внутреннего производства и привлечения иностранных инвестиций, конкурентоспособность отечественной продукции и т.п.

Меры тарифной политики, являясь основой регулирования внешней торговли, одновременно представляют собой механизм защиты отечественного производителя. В этих случаях используются защитные меры в форме сезонных, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин. В отличие от таможенных пошлин, размер которых в настоящее время не может превышать 30%, особые виды пошлин устанавливаются в размере, необходимом и достаточном для защиты той или иной отрасли российской экономики, однако имеют ограниченные временные рамки.

Эффективность мер тарифного регулирования во многом зависит от правильного определения таможенной стоимости товаров, что возможно лишь при наличии четкой единой системы расчета таможенной стоимости. В настоящее время созданы основные элементы механизма контроля таможенной стоимости, в том числе разработаны технологические схемы распределения компетенции таможенных органов в части принятия решений по этим вопросам. Один из методов борьбы с занижением таможенной стоимости – применение специфических и комбинированных ставок пошлин.

Когда возможности чисто тарифных методов оказываются недостаточными для эффективного регулирования внешней торговли, таможенные органы используют административные меры.

НЕТАРИФНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Нетарифные меры регулирования, основанные на административных методах ограничения экспорта или импорта товаров, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, используются для защиты национальных интересов, обеспечения безопасности страны, выполнения международных обязательств Российской Федерации.

Приоритетами таможенной политики в данной сфере является защита потребительского рынка с учетом интересов отечественных товаропроизводителей, стимулирование экспорта российских товаров, защита окружающей среды, нераспространение оружия массового поражения и ракетных средств его доставки, технологий их производства, опасных отходов.

Одним из наиболее актуальных вопросов является необходимость усиления роли государства в отношении интеллектуальной собственности. В результате большого числа нарушений авторских и смежных прав, злоупотреблений при использовании изобретений, товарных знаков, промышленных образцов и т.п. Россия теряет интеллектуальные ресурсы и несет гигантский экономический ущерб. Проблема защиты интеллектуальной собственности взаимосвязана с вопросом предотвращения проникновения на внутренний рынок фальсифицированной продукции, поэтому одним из основных направлений таможенной политики становится усиление контроля за безопасностью ввозимых товаров.

ПРИВЛЕЧЕНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ

Одним из приоритетов экономической политики является привлечение в страну иностранных инвестиций. ГТК России в рамках своей компетенции использует для создания благоприятного инвестиционного климата таможенные методы, среди которых главным является совершенствование применения таможенных режимов. Таможенные режимы устанавливают пределы прав юридических и физических лиц по распоряжению находящимися в их владении товарами и транспортными средствами. В настоящее время в России действует 17 таможенных режимов. Инвестиционную направленность имеют так называемые «льготные» режимы (помещаемые под эти режимы товары полностью или частично освобождаются от уплаты таможенных платежей, к ним также не применяются меры экономической политики). Наиболее привлекательны для инвесторов режимы свободного склада и магазина беспошлинной торговли, к «льготным» относятся также режимы переработки на таможенной территории, переработки под таможенным контролем и др.

Следует иметь в виду, что использование «льготных» таможенных режимов должно сопровождаться жестким контролем со стороны таможенных органов во избежание потерь федерального бюджета.

ТАМОЖЕННЫЕ ПЛАТЕЖИ

Одна из основных функций таможенных органов России – наполнение доходной части федерального бюджета. Виды таможенных платежей определены Таможенным кодексом РФ, к ним относятся: таможенная пошлина, налог на добавленную стоимость, акцизы, сборы за таможенное оформление, хранение, сопровождение товаров и транспортных средств и др.

Плановое задание таможенным органам по сбору платежей из года в год возрастает. На полноту поступления таможенных платежей в бюджет решающее влияние оказывают такие факторы, как экономическая и финансовая ситуация в стране, активность внешнеэкономической деятельности, стабильность курса рубля. Существенное падение таможенных платежей произошло в 1998 году после августовского финансово-банковского кризиса, результатом которого стало резкое снижение объема импорта, а также покупательной способности населения. В течение 1999 года объем импорта товаров продолжал сокращаться, за исключением последних трех месяцев, когда был зафиксирован незначительный рост (на 1,5%) ввоза товаров. В связи с этой тенденцией ГТК России разработал комплекс мер по повышению собираемости платежей. Среди них: оптимизация технологических схем, форм и методов контроля таможенной стоимости товаров; сокращение пунктов пропуска и мест таможенного оформления «товаров риска» (легковые автомобили, мясо птицы и т.д.); сокращение количества складов временного хранения и таможенных складов в Московском регионе и многое другое.

Серьезные потери несет федеральный бюджет из-за предоставления льгот по уплате таможенных платежей. Хотя за последние годы масштабы ущерба несколь-



ко снизились (с 25% в 1996 г. до 16% в 1998 г.), однако все еще составляют значительную сумму. Так, в 1998 году бюджет недополучил более 14 млн. ден. руб. ГТК России разрабатывает меры по совершенствованию порядка предоставления таможенных льгот, в частности, это коснется номенклатуры товаров, условий предоставления льгот и контроля за их целевым использованием.

ВАЛЮТНЫЙ КОНТРОЛЬ

Валютный контроль – один из важнейших элементов экономической политики государства. ГТК России является органом валютного контроля с 1993 года. В компетенции таможенных органов осуществление контроля за перемещением через таможенную границу валюты Российской Федерации, валютных ценностей, а также контроля за валютными операциями, связанными с перемещением товаров и транспортных средств.

Существующая система таможенно-банковского контроля является единственной в стране системой сплошного автоматизированного контроля, действенность которой подтверждается постоянным снижением процента неуплаты экспортной валютной выручки (9% – 1995 г., 7% – 1996 г., 6% – 1997 г., 5% – 1998 г.).

С 1997 года на таможенные органы возложен контроль за внешнеэкономическими бартерными сделками, предусматривающими экспорт товаров. В настоящее время контролируются также смешанные сделки в части, предусматривающей оплату в иностранной валюте. Ведется работа по распространению таможенно-банковского контроля на иные виды внешнеэкономических операций, включая рублевые сделки и смешанные сделки в товарообменной части.

ОРГАНИЗАЦИЯ ТАМОЖЕННОГО ОФОРМЛЕНИЯ И КОНТРОЛЯ

Комплекс процедур, позволяющих таможенным органам обеспечивать таможенное оформление и таможенный контроль перемещаемых через таможенную границу России товаров, включает в себя такие основные этапы, как декларирование товаров, помещенные их под определенный таможенный режим, проверка документов и сведений, необходимых для таможенных целей, таможенный досмотр.

Главной задачей таможенных органов в совершенствовании процедур таможенного оформления и контроля является внедрение прогрессивных технологий и создание благоприятных условий для участников внешнеэкономической деятельности. Особое внимание уделяется внедрению современных информационных технологий (предполагается создание межведомственной автоматизированной системы; информационный обмен с другими государствами о перемещении из стран ЕС в Россию отдельных товаров; разработка системы сквозного контроля за перемещением, хранением и оформлением товаров). С целью максимального упрощения таможенных процедур ведется работа по созданию новой технологической схемы таможенного оформления и контроля с использованием современных программных средств.

ТАМОЖЕННАЯ СТАТИСТИКА

На ГТК России возложена функция ведения таможенной статистики внешней торговли. Предметом изучения таможенной статистики является внешнеторговый оборот страны (экспорт и импорт товаров в количественном и стоимостном выражении), а также его географическая направленность. Бюллетени таможенной статистики внешней торговли России, издаваемые ГТК России, пользуются большим спросом в стране и международных организациях (их издание является одним из условий членства РФ во Всемирной таможенной организации и ее вступления в ГАТТ/ВТО).

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

ГТК России в рамках своей компетенции участвует в реализации внешней политики государства в отношении стран ближнего и дальнего зарубежья. Наиболее интенсивно идет работа по объединению двух государств в рамках Союза России и Белоруссии, один из приоритетов этой работы – обустройство внешней границы Союза. При активной помощи таможенной службы России в основном создана новая нормативно-правовая основа деятельности таможенных органов Белоруссии на базе унифицированных с российскими Таможенного кодекса и Закона о таможенном тарифе.

Важным направлением деятельности таможенной службы России является унификация норм и правил таможенного оформления и контроля товаров, ввозимых на таможенную территорию государств – участников Таможенного союза.

Предпринимаются меры по формированию единой таможенной территории в рамках СНГ. Непременным условием этого процесса является унификация таможенного законодательства, тарифов и системы налогообложения, а также законодательной базы, регулирующей внешнеторговую деятельность.

Укрепление международного двустороннего и многостороннего сотрудничества со странами дальнего зарубежья – также постоянное направление деятельности российских таможенников. Представители ГТК России принимают участие в подготовке и подписании межправительственных соглашений о сотрудничестве и взаимопомощи в таможенных делах, активно работают в структурах Всемирной таможенной организации и других международных организаций (ЕЭК ООН, ОЭСР, Подкомитет ЕС по таможенному сотрудничеству и т.д.).

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ

Правоохранительный статус таможенных органов закреплен Таможенным кодексом РФ и указами Президента от 18.09.93 № 1390 «О дополнительных мерах по укреплению правопорядка в РФ» и от 22.12.93 № 2253 «Об отнесении таможенных органов РФ к государственным военизированным организациям». В компетенцию таможенной службы входит проведение дознания по отдельным видам таможенных преступлений (контрабанда, незаконный экспорт технологий, научно-технической информации и услуг, используемых



при создании оружия массового поражения, вооружения и военной техники, невозвращение на территорию РФ предметов художественного, исторического и археологического достояния народов РФ и зарубежных стран, невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте и уклонение от уплаты таможенных платежей), а также таможенных расследований по ряду административно-наказуемых правонарушений.

Итоги работы таможенных органов по выявлению, пресечению и профилактике таможенных правонарушений в последние годы свидетельствуют о тяжелой оперативной обстановке в большинстве регионов, осложняемой незамкнутостью таможенной границы России. Повышенной криминогенностью характеризуются Дальний Восток, Восточная Сибирь, Северо-Кавказский, Западный и Московский регионы.

Борьба с поставщиками контрафактной продукции – постоянное направление работы правоохранительного блока таможенных органов. В результате поступления на российский рынок некачественных поддельных товаров наносится серьезный ущерб бюджету, а также отечественным товаропроизводителям и потребителям.

Традиционно большое количество таможенных правонарушений связано с перемещением подакцизных товаров: прежде всего легковых автомобилей, алкогольных и табачных изделий. С 1998 года во исполнение решений Президента и Правительства РФ по усилению государственного контроля за производством и оборотом этилового спирта и алкогольной продукции ГТК России совместно с другими правоохранительными ведомствами усилил меры по борьбе с незаконным перемещением спирта и алкогольной продукции.

Все большую актуальность приобретает борьба с «интеллектуальным пиратством». В результате нарушения авторских и смежных прав, злоупотреблений при использовании изобретений, товарных знаков, промышленных образцов и т.п. государству наносится гигантский экономический урон. Так, в области программ для ЭВМ и баз данных доля «пиратской» продукции составляет 97%, кино- и видеорынок на 85% является «пиратским».

В целях противодействия растущему числу попыток незаконного перемещения радиоактивных и делящихся веществ ГТК России разрабатывает и внедряет современные технологии таможенного контроля. Создана специальная программа по оснащению таможенных органов современной аппаратурой обнаружения и идентификации радиоактивных и делящихся материалов отечественного производства. На таможнях установлено более 100 стационарных систем радиационного контроля «Янтарь», в частности этим оборудованием оснащены международный сектор аэропорта «Шереметьево-1» и Астраханский морской порт. Имея в виду политический аспект проблемы, ГТК России придает огромное значение международному сотрудничеству в этой области. Одним из последних примеров такого сотрудничества явилось подписание в июне 1998 года протокола с Министерством энергетики США, в котором определены основные направления совместных действий в рамках программы «Вторая линия защиты».

Оперативная обстановка в конце 90-х годов характеризуется ростом объема контрабанды наркотиков через таможенную границу России. При этом преимущественно увеличивается ввоз сильнодействующих и дорогих наркотиков – героина, кокаина, опия, а также наркотических средств и психотропных веществ синтетического происхождения: экстази, амфетамина, метадона, а также барбитуратов и бензодиазепинов. Вырос объем контрабанды наркосодержащих, психотропных и сильнодействующих веществ в форме лекарственных препаратов. Одновременно отмечается снижение объема ввоза дешевых наркотиков, в т.ч. маковой соломки с Украины – основного ее поставщика. Все более очевидным становится факт постепенного превращения России из страны транзита наркотиков в страну потребления. Борьба с контрабандой наркотиков ведется таможенными органами постоянно совместно с другими правоохранительными органами.

Незаконное перемещение оружия, боеприпасов, взрывных устройств и взрывчатых веществ – один из наиболее распространенных видов таможенных правонарушений в зонах ответственности Северо-Кавказского, Западного и Северо-Западного таможенных управлений. Наибольшее количество попыток незаконного провоза оружия и боеприпасов зафиксировано на железнодорожном транспорте.

На протяжении последних десятилетий увеличился объем контрабанды культурных ценностей, имеющей при этом ярко выраженный организованный характер – в этой сфере действуют мощные структуры «теневое бизнеса». В 1995 году у нарушителей было изъято около 3 000 предметов, представляющих культурную или историческую ценность, в 1996 году – более 7 700, в 1997 году – около 7 000, в 1998 году – 7449. Среди них – иконы, картины, предметы декоративно-прикладного искусства, нумизматики, палеонтологии и минералогии, книги, марки. В результате оперативно-розыскных мероприятий, проведенных таможенниками во взаимодействии с ФСБ и МВД России, были выявлены новые каналы контрабанды культурных ценностей.

Актуальность приобрела также проблема предотвращения вывоза за пределы РФ уникальных образцов палеонтологии и минералогии, попадающих под действие Федерального закона «О ввозе и вывозе культурных ценностей».

В пассажирском сообщении наиболее частым видом таможенных правонарушений является незаконное перемещение через таможенную границу РФ валюты и валютных ценностей. В 1998 г. было задержано валюты и валютных ценностей на общую сумму 101,4 млн. руб. (в 1997 году – 79,1 млрд. неденом. руб.). Появился новый вид контрабанды валютных ценностей – попытки вывоза с территории РФ ценных бумаг в виде валютных векселей и правительственных гарантий.

Еще один часто встречающийся вид контрабанды – незаконное перемещение редких видов животных и растений, попадающих под действие конвенции «О международной торговле дикими видами фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения»



(СИТЕС), участницей которой является и Россия. Таможенниками постоянно задерживаются живые животные (попугаи, черепахи, соколы-балобаны, обезьяны и др.), дериваты и части животных (желчь бурого и гималайского медведя, мускусные железы кабарги и т.д.), а также редкие виды растений (корни дикорастущего женьшеня и др.).

Современное состояние правоохранительной работы в таможенных органах России позволяет говорить о необходимости закрепить достигнутые на этом направлении успехи переходом к постоянному и широкомасштабному взаимодействию с другими правоохранительными органами, как российскими, так и зарубежными.

КАДРОВЫЙ СОСТАВ. ОБУЧЕНИЕ

По состоянию на сентябрь 1999 года таможенная служба России насчитывает 59 тысяч 389 сотрудников, почти 70% из них имеет высшее образование. В соответствии с Федеральным законом «О службе

в таможенных органах Российской Федерации» с 1998 года сотрудники российской таможенной службы работают на контрактной основе.

Большое значение для эффективной работы таможенной службы имеет подготовка квалифицированных кадров, которую осуществляет Российская таможенная академия (РТА). В структуре РТА 18 кафедр, Институт повышения квалификации, научные центры и три филиала (в Санкт-Петербурге, Владивостоке и Ростове-на-Дону). Обучение проходит по очной, очно-заочной и заочной форме на трех факультетах – юридическом, экономическом и таможенного дела. Основные направления работы РТА: подготовка, переподготовка и повышение квалификации специалистов таможенного дела, а также научных кадров высшей квалификации для учебных заведений и научно-исследовательских учреждений; проведение научных разработок и исследований в рамках отраслевой научной специальности. РТА также является базовым учебным центром подготовки и повышения квалификации специалистов таможенных служб государств СНГ.