

3) систематизировать структуру управления демографической политикой Латвийской Республики, снизить количество управляющих элементов до минимума с целью избежания многоуровневой передачи информации по вертикали;

4) принять политические меры к созданию единой объединяющей население платформы и устранению существующей de facto ситуации двухобщинного общества.

Главным условием для изменения сложившейся ситуации с беспечным функционированием механизмов воспроизводства и развития человеческих ресурсов является наличие политической воли для начала конкретной программы реструктуризации неэффективной в современных условиях системы. Без такого решения и четкого механизма общественного контроля и персональной ответственности лиц, принимающих решения, все осуществляемые меры будут на том или ином этапе сведены лишь к формальным действиям.

Л и т е р а т у р а

1. Latvijas statistika [Electronic resource]. — Mode of access: <http://www.csb.gov.lv>. — Date of access: 12.11.2014.

2. Новостной интернет-портал Delfi [Electronic resource] // Centrala statistikas parvalde. — Mode of access: <http://rus.delfi.lv/news/daily/latvia/v-perehodnyj-period-samymi-krupnymi-byli-poteri-chelovecheskih-resursov.d?id=40471423>. — Date of access: 12.11.2014.

3. Migration and Remittances Factbook 2011 / The World Bank. — 2nd ed. — Washington : The World Bank, 2011.

4. TNS Latvia [Electronic resource]. — Mode of access: <http://tns.lv/>. — Date of access: 12.11.2014.

5. Iedzīvotāji skeptiski par valdības spēju apturēt emigrāciju [Electronic resource] // Kasjauns.lv. — Mode of access: <http://www.kasjauns.lv/lv/zinas/90349/iedzivotaji-skeptiski-par-valdibas-speju-apturet-emigraciju>. — Date of access: 12.11.2014.

6. Бизнес и Балтия. — 2012. — № 11 (4263).

7. Эксперт: Впереди — пять лет бегства рабочих рук из Латвии [Электронный ресурс] // Diena. — Режим доступа: <http://www.diena.lv>. — Дата доступа: 12.11.2014.

8. Emigrācija: DnB NORD Latvijas barometrs Nr.35 [Electronic resource] // DNB. — Mode of access: <http://www.dnb.lv/static/files/290.dnb-nord-latvijas-barometrs-nr35.pdf>. — Date of access: 12.11.2014.

9. Аналитическая дискуссия Hansabanka: «Демография, общество, образование: обреченность или возможности». Латвия 2030 [Электронный ресурс] // Swedbank. — Режим доступа: <http://www.swedbank.lv/rus/news/120608.php>. — Дата доступа: 12.11.2014.

Статья поступила в редакцию 05.01.2015 г.

И.В. Цыкунов

кандидат экономических наук, доцент

БГЭУ (Минск)

ОПРЕДЕЛЕНИЕ УРОВНЯ РИСКА ПРИ КОНТРОЛЕ ТАМОЖЕННОЙ СТОИМОСТИ

В настоящее время контроль таможенной стоимости ввозимых товаров реализуется на базе системы управления риском, которая не может оценивать степень или величину риска. Вследствие этого таможенные органы не в состоянии адекватно реагировать на риски в зависимости от величины и потенциальной опасности нарушения таможенного законодательства. В статье предлагается оценивать степень риска при контроле таможенной стоимости по сумме потенциального недобора таможенных платежей.

Currently, control of the customs value of imported goods is realized on the basis of the risk management system, which can not assess the extent or magnitude of the risk. Consequently, the customs authorities can not rationally respond to the risks depending on the size and potential risk of violation of customs legislation. The paper proposes to assess the degree of risk in the control of the customs value of the sum of the potential shortfall in customs duties.

Введение

Определение таможенной стоимости товаров (ТС) — одна из самых сложных и конфликтных в таможенном деле процедур. ТС является основой для исчисления таможенных платежей — ввозной таможенной пошлины и налога на добавленную стоимость. Таможенные платежи традиционно являются важнейшим источником доходов бюджета Республики Беларусь. На протяжении последних пяти лет их доля в доходах бюджета составляет 40-50 % и более. При этом основным фактором, определяющим величину таможенных платежей, является ТС. Манипулируя величиной ТС, как правило в сторону ее занижения, импортер нередко стремится уплатить меньше таможенных платежей, чем того требует законодательство. Это и является причиной того, что участники ВЭД и таможенные органы уделяют ТС повышенное внимание.

Таможенные органы, зная о вероятных манипуляциях при определении ТС, реагируют на эту проблему соответствующим образом. Сущность применяемого механизма контроля ТС заключается в том, что для ряда товаров таможенные органы определяют контрольные значения ТС (КЗ ТС). Они представляют собой цену единицы товара в долларах США. Величина КЗ ТС отражает начальную вероятную (правильную), по мнению таможенных органов, цену товара, определенную с учетом конъюнктуры мирового рынка для данного товара.

Такие контрольные значения устанавливаются в отношении товаров, ввозимых в больших количествах и облагаемых таможенными платежами по высоким ставкам, т.е. ввоз которых дает большой объем таможенных платежей. Если цена единицы товара выше КЗ ТС, считается, что таможенная стоимость с высокой вероятностью не занижена, а если ниже — проводится дополнительная проверка величины и структуры ТС.

Практическое применение КЗ ТС производится посредством системы управления рисками (СУР). Основное количество применяемых профилей риска — так называемые «ценовые» профили — содержат КЗ ТС и предназначены для контроля ТС. Вместе с тем СУР, применяемой таможенными органами Республики Беларусь и других стран Таможенного союза, присущи серьезные недостатки, которые значительно снижают ее эффективность. В данной статье будут подробно рассмотрены недостатки СУР и предложены пути их решения.

Сущность недостатков системы управления рисками

Применение СУР предполагает, что из всей совокупности внешнеторговых операций выделяются потенциально опасные. Признаки таких опасных ситуаций формулируются в виде профилей рисков, в совокупности охватывают определенную часть внешнеторгового оборота товаров и именно ту часть товаров, в отношении которых велика вероятность нарушения таможенного законодательства (и последствия таких нарушений значительны). В современных условиях СУР является основой (фундаментом) практически всех таможенных служб мира. Более того, можно уверенно утверждать, что возможности таможенной службы определяются возможностями применяемой СУР.

В настоящее время основы таможенного законодательства в части применения СУР представлены в главе 18 Таможенного кодекса Таможенного союза (ТК ТС) «Система управления рисками». В Республике Беларусь эти базовые положения дополняются постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 19 марта 2008 г. № 419 «Об ут-

верждении Положения о системе управления рисками и некоторых вопросах взаимодействия таможенных органов и республиканских органов государственного управления в рамках применения данной системы» (далее — Постановление № 419). Положения главы 18 ТК ТС в совокупности с Постановлением № 419 в полной степени формируют правовую основу применения СУР, а также ее цели, принципы работы и специальную терминологию.

Вместе с тем сравнение положений главы 18 ТК ТС и Постановления № 419 с рекомендациями Всемирной таможенной организации и практикой применения СУР таможнями наиболее развитых стран показывает, что отечественная СУР имеет существенные недостатки. Поясним это подробно.

Применение СУР проводится в несколько этапов:

- 1) выявление риска;
- 2) оценка уровня риска;
- 3) выбор и проведение операций таможенного контроля, достаточных для обеспечения соблюдения таможенного законодательства, с учетом рассчитанной в п. 2 степени риска;
- 4) передача в СУР результатов таможенного контроля, проведенных согласно п. 3, т.е. обеспечение обратной связи для анализа результативности СУР и совершенствования ее работы.

Крайне важным является второй этап, на котором проводится оценка уровня риска, т.е. определяется величина потенциальной опасности нарушения таможенного законодательства.

Практическая сложность второго этапа применения СУР настолько велика, что используемые в Республике Беларусь и других странах Таможенного союза СУР как правило не проводят оценку уровня риска. При этом глава 18 ТК ТС и Постановление № 419 в целом определяют понятие уровня риска, но не оговаривают никаких конкретных механизмов для его определения и использования. Считается, что данный недостаток связан с объективными причинами молодости отечественной СУР и неизбежно будет преодолен по мере ее совершенствования. Определенным оправданием такой позиции является то, что практика таможенных служб развитых стран показывает, что на создание полноценной высокоэффективной СУР требуется порядка десяти лет.

Следствием такого положения дел является то, что в отечественной практике предписанные СУР операции таможенного контроля определяются только видом (характером) нарушения таможенного законодательства и проводятся вне зависимости от потенциальной опасности и последствий этих нарушений.

Таможенные органы знают о существовании рассматриваемой проблемы и планируют ее решение. Это подтверждается упоминанием о ней в Основных направлениях совершенствования таможенного администрирования в рамках Таможенного союза в 2012–2015 годах [1]. В частности, совершенствование таможенного контроля на базе СУР предусматривает:

- 1) введение для СУР возможности «...комплексной оценки ситуации, включая объем возможного ущерба» [1, п. 4.3];
- 2) введение ограничений на количество срабатываний СУР, т.е. количество срабатываний СУР должно быть ограничено определенной долей от общего количества деклараций (15–20 % для углубленного контроля и 30–35 % для частичной проверки) [1, п. 3.4];
- 3) установление ограничителей для СУР — независимо от количества профилей риска, их индикаторов и предписываемых ими мер, общее количество срабатываний и применения «тяжелых» форм контроля (на статистически объективных массивах деклараций) не должно превышать значений, обеспечивающих баланс между интересами таможенного контроля и устранением административных барьеров [1, п. 4.4].

Важным итогом предполагаемых нововведений является то, что СУР по возможности не должна допускать ложных срабатываний или срабатывать в ситуациях, когда возможный ущерб заведомо мал. В противном случае может происходить исчерпание общего лимита срабатываний вне зависимости от их результатов, после чего СУР фактически сама «отключится». Это негативно отразится на общей эффективности СУР и таможенного контроля в целом.

Таким образом, введение в СУР оценки уровня риска крайне важно и на текущем уровне развития СУР является определяющим фактором обеспечения ее эффективной работы.

Определение уровня риска при контроле таможенной стоимости

Для измерения любой величины необходимы два элемента:

- 1) выбор показателя, с помощью которого будет проводиться измерение;
- 2) определение шкалы или набора значений выбранного показателя.

По нашему мнению, показателем для оценки уровня или степени риска применительно к контролю ТС может быть потенциальная сумма недобора таможенных платежей (СН ТП). Расчет СН ТП следует производить на основании разницы между заявленной декларантом ТС и КЗ ТС, заданного профилем риска СУР по конкретному товару.

Обосновать выбор данного показателя для оценки уровня риска довольно просто. В целом ТС товаров определяется с целью исчисления ТП. Соответственно, контроль ТС осуществляется в целях обеспечения полноты уплаты ТП. Таким образом, наиболее логично оценивать уровень риска при контроле ТС непосредственно на основе величины потенциального недобора ТП, т.е. напрямую оценивать потенциальную угрозу доходам бюджета.

Также подобный подход к оценке уровня риска полностью согласуется с упомянутыми выше Основными направлениями совершенствования таможенного администрирования в рамках Таможенного союза в 2012–2015 годах, согласно которым совершенствование СУР предполагает введение для нее возможности «...комплексной оценки ситуации, включая объем возможного ущерба» [1, п. 4]. В случае применения иных подходов к оценке уровня риска, например на базе оценки степени отклонения величины заявленной декларантом ТС от контрольного значения ТС, заданного профилем риска, не учитываются такие элементы исчисления ТП по конкретному товару, как ставка таможенной пошлины, величина партии товара, курсы иностранных валют и т.д. Именно применение при оценке степени риска СН ТП позволяет абстрагироваться от такого важного ограничения при автоматизированном контроле ТС (т.е. при применении СУР), как невозможность использования при этом сведений из внешнеторгового договора и иных сопровождающих товар документов.

Данная особенность крайне важна, так как при расчете ТС единицы декларируемого товара существует серьезная проблема: эта величина рассчитывается только на основании данных из таможенной декларации и, следовательно, при этом неизвестно большое число условий формирования цены внешнеторговой сделки и их соответствие условиям, при которых определялось КЗ ТС, в частности:

- 1) величина сделки, т.е. общее количество товаров, приобретаемое в соответствии с конкретным внешнеторговым договором;
- 2) размер декларируемой партии товара;
- 3) соответствие цены декларируемого товара и КЗ ТС на ассортиментном уровне;
- 4) соответствие цены декларируемого товара и КЗ ТС на уровне качества товаров;
- 5) условия расчетов по сделке;
- 6) условия предоставления и величина скидок, а также обоснованность их применения в конкретном случае и др.

Для примера рассмотрим подробнее первый пункт. В коммерческой практике величина сделки является важнейшим фактором, определяющим цену единицы товара. Здесь влиять может как сам объем приобретаемых в рамках внешнеторгового договора товаров, так и установление особых взаимоотношений между участниками сделки, определяемых объемом приобретенных ранее и приобретаемых в настоящее время товаров и ожидаемых перспектив сотрудничества участников сделки (возможно даже не связанных непосредственно с куплей-продажей рассматриваемого товара).

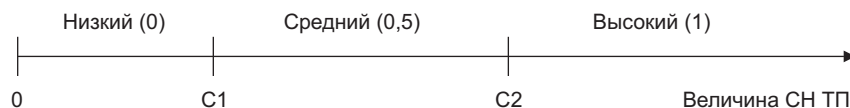
Очень часто внешнеторговый договор предполагает приобретение большого количества товара и его многократную поставку отдельными партиями. Очевидно, что при этом цена единицы товара формируется с учетом общей величины сделки, а не декларируемой партии товара. Сведения, необходимые для учета данного фактора, отсутствуют в декларации на товары и декларации таможенной стоимости.

Еще больше усложняет ситуацию тот факт, что даже если бы эти сведения были доступны, их практическое применение крайне сложно или вовсе невозможно, поскольку уверенно можно утверждать только то, что обычно в случае приобретения большей партии товара его единица стоит дешевле, чем при приобретении меньшей партии. Но это очень общая зависимость, ее влияние на цену единицы товара в каждой конкретной ситуации неизвестно.

Ранее, при «ручном» контроле ТС, была возможность изучить внешнеторговый договор и иные документы по сделке и проверить соответствие предусмотренных сделкой условий продаж товара декларируемой ТС. В настоящее время это возможно только в случае срабатывания СУР, если профиль риска предписывает проведение документального контроля правильности определения ТС, или при контроле ТС после выпуска товара в рамках таможенной проверки. В любом случае это длительный и трудоемкий процесс, в силу чего он может использоваться в особых ситуациях, под которыми следует понимать высокую степень риска, т.е. вероятность неуплаты значительных сумм таможенных платежей.

Также важен тот фактор, что оценка уровня риска на основании СН ТП является расчетным методом. По нашему мнению, именно расчетный метод оценки уровня риска более предпочтителен по сравнению с методом экспертных оценок, когда при определении уровня риска не используются простые и понятные правила. В свою очередь расчетный метод предполагает наличие четкого и доступного алгоритма расчета и оценки значений применяемых показателей, т.е. при этом возрастают прозрачность и предсказуемость работы СУР.

Распространенным в зарубежной практике вариантом оценки уровня риска является применение шкалы из трех значений «низкий—средний—высокий». Аналогично эту шкалу можно представить в виде цифровых значений — 0–0,5–1 соответственно (см. рисунок)¹. Вариант в виде цифровых значений представляется более перспективным, так как позволяет в будущем перейти к более точному расчету величины степени риска без изменения СУР.



Определение уровня риска на основе суммы недобора ТП

¹ В настоящее время, когда оценка уровня риска не производится, условно применяется шкала «риска нет — риск есть» (или в виде цифровых значений 0–1). Как видно, при предлагаемом подходе к оценке уровня риска логический смысл значений 0 и 1 совершенно иной.

Использование величины СН ТП применительно к конкретному значению уровня риска следует производить исходя из следующих общих соображений:

1) определение уровня риска заключается в установлении значений СН ТП, соответствующих границам зон 0–0,5 и 0,5–1 (значения С1 и С2 соответственно на рисунке);

2) расчет СН ТП, а также значений С1 и С2 целесообразно производить в долларах США, это позволит:

2.1. оперировать при оценке уровня риска сопоставимыми с КЗ ТС величинами (они заданы профилями рисков);

2.2. избежать влияния инфляции национальной валюты на функционирование СУР;

2.3. обеспечить единые подходы к оценке уровня риска в странах Таможенного союза;

3) значения СН ТП, попадающие в область низкого риска (зона «0»), следует игнорировать, т.е. СУР определяет наличие риска, но игнорирует его в силу малозначительности и нецелесообразности применения каких-либо форм таможенного контроля;

4) значение СН ТП для среднего уровня риска (зона «0,5») должно предполагать проведение документального контроля правильности определения ТС;

5) значение СН ТП для высокого уровня риска (зона «1») подразумевает проведение контроля правильности определения ТС только силами специализированного подразделения таможни или проведение последующего (после выпуска товара) контроля ТС.

Значения С1 и С2 можно определять для каждого товара, т.е. для каждого ценового профиля риска СУР. Но более целесообразным является подход, при котором устанавливаются общие значения данных показателей (значения по умолчанию), используемые для всех товаров. Это значительно упростит оценку степени риска применительно к контролю ТС, особенно на первом этапе внедрения определения уровня риска. Также указанные общие значения могут использоваться как ориентиры при определении значений СН ТП, соответствующих С1 и С2 для отдельных товаров.

Значение С1 (см. рисунок) представляет собой наибольшую сумму ТП в отношении партии товара, от возможного взыскания которой таможенные органы должны осознанно отказаться в силу ее незначительности и нецелесообразности расходования ресурсов на попытки ее взимания. Таможенное законодательство содержит аналоги таких показателей. Например, согласно п. 4 части 2 ст. 80 ТК ТС, обязанность по уплате таможенных пошлин, налогов прекращается в случае, когда размер неуплаченной суммы таможенных пошлин, налогов не превышает сумму, эквивалентную 5 евро. Аналогичная по сути норма содержится в п. 2 части 3 той же статьи ТК ТС, согласно которой таможенные пошлины, налоги не уплачиваются при ввозе товаров в адрес одного получателя от одного отправителя по одному транспортному (перевозочному) документу, общая таможенная стоимость которых не превышает суммы, эквивалентной 200 евро. В этом случае усредненная сумма таможенных платежей, которую импортер не уплачивает, может составлять около 60 евро (примерно 20 евро таможенных пошлин с учетом средневзвешенной ставки таможенных пошлин около 10 % и около 40 евро НДС с учетом ставки НДС 18–20 %). В некоторых случаях, например если ставка таможенной пошлины составляет 20 %, данная сумма может превышать 80 евро.

Следует обратить внимание, что близкие по своей сути нормы законодательства, содержащиеся в одной статье ТК ТС, не согласованы друг с другом по величине таможенных платежей (5 и 60 евро), от взимания которых таможенные органы заранее отказываются. Их различие в 12 раз подтверждает мнение автора о том, что для такого рода показателей не может существовать экономически обоснованной методики расчета, а величина данных показателей в основном определяется реальными устремлениями таможенной политики на либерализацию внешней торговли.

В отношении показателя С2 (см. рисунок) следует отметить, что на практике его величина должна определять долю товаров, в отношении которых таможенные органы в состоянии осуществлять углубленный контроль ТС. При этом во внимание должна приниматься экономическая целесообразность такого контроля и его влияние на ВЭД. Но, очевидно, обоснование значений С1 и С2 должно проводиться с учетом данных специальной таможенной статистики и экспертных оценок.

Выводы

В настоящее время отечественная СУР не умеет проводить оценку уровня риска. Следствием этого является то, что реакция на срабатывание СУР не учитывает потенциальную опасность риска и его возможные последствия. Такая СУР не позволяет таможенным органам реализовать полноценную выборочность таможенного контроля и использовать имеющиеся ресурсы наиболее эффективным образом.

Предлагаемым путем решения данной проблемы может быть оценка уровня риска на основе потенциальной суммы недобора таможенных платежей, которая рассчитывается на основании разницы между заявленной декларантом ТС и контрольным значением ТС, заданным профилем риска СУР по конкретному товару. С учетом того, что в отечественной практике таможенного регулирования основная доля профилей риска СУР направлена на контроль таможенной стоимости ввозимых товаров, данное предложение имеет большое практическое значение.

Литература

1. Основные направления совершенствования таможенного администрирования в рамках Таможенного союза в 2012–2015 годах [Электронный ресурс] // ЕЭК. Евразийская экономическая комиссия. — Режим доступа: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/tam_sotr/department/hotDoc/Documents/Functions2012.pdf. — Дата доступа: 10.10.2014.

Статья поступила в редакцию 24.12.2014 г.

А.В. Чеплянский

кандидат экономических наук, доцент

А.М. Филипцов

кандидат экономических наук, доцент

БГЭУ (Минск)

М.А. Лагун

БГСХА (Горки)

ПОЛИТИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕШНИХ ЭФФЕКТОВ В АГРАРНОМ СЕКТОРЕ: ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА

В статье проанализирован зарубежный опыт политики интернализации экстерналий в аграрном секторе и представлены направления его использования в условиях Республики Беларусь. В качестве самой эффективной меры государственного регулирования определены субсидии, направленные на разработку и внедрение в производство экологически более эффективных технологий.

The article analyzes the foreign policy experience of internalization of externalities in the agricultural sector and presents directions of its use in the Republic of Belarus. The most effective measure of government regulation is subsidies for the research and development of more environmentally efficient technologies.