

УДК 351(476)

НИКОЛАЙ НИКОЛАЕВИЧ ПАНКОВ,
магистр экономики, магистр юридических наук,
старший преподаватель кафедры менеджмента
Белорусского национального технического университета

АНАСТАСИЯ ЮРЬЕВНА ЖЕВЛАКОВА,
магистрант факультета технологий управления и гуманитаризации
Белорусского национального технического университета

МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ТАМОЖЕННОГО ДЕЛА

Исследуются вопросы применения современных методов государственного управления в сфере таможенного дела. Отмечается, что в области таможенного дела используются экономические и административные методы управления, которые реализуются посредством широкого спектра правовых инструментов. Для защиты экономических интересов производителей товаров в ЕАЭС государства — члены ЕАЭС имеют право применять специальные антидемпинговые и компенсационные пошлины, однако на сегодняшний день прибегают только к антидемпинговым мерам в отношении 18 категорий товаров. Введение данных мер должно способствовать выравниванию стоимости товаров на рынке ЕАЭС, а также позволить национальным производителям нарастить объемы производства и продаж продукции. Однако подобный эффект возможен лишь при отсутствии иных факторов, к которым относятся качество и характеристики продукта.

N. N. PANKOV, A. Y. ZHEVLAKOVA

METHODS OF STATE ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF CUSTOMS

The article is devoted to the study of the issues of applying of public administration modern methods in the field of customs.

The article notes that in the field of customs, economic and administrative management methods are used, and they are implemented through a wide range of legal instruments. The EAEU member states have the right to apply special, anti-dumping and countervailing duties to protect the economic interests, but today only anti-dumping measures are applied in respect of eighteen categories of goods. The introduction of these measures should help to equalize the value of goods on the EAEU market, as well as to increase production and sales by national producers. However, this effect is possible only in the absence of other factors, which include the quality and characteristics of the product.

Таможенное регулирование является одним из существенных методов государственного воздействия на экономику страны. В систему таможенного регулирования входят таможенно-тарифные, нетарифные меры, а также иные меры, используемые государством для защиты национальных интересов.

Такое регулирование осуществляется посредством экономических и административных методов государственного управления.

Несмотря на то что методы управления были изучены достаточно давно, единого подхода у ученых к их определению не существует. Это связано с тем, что очень часто методы управления отождествляются с функциями и задачами органов государственного управления. Однако это разные понятия, имеющие свою специфику. Все это обуславливает актуальность выбранной темы исследования.

Под методом государственного управления следует понимать прием или способ реализации управленческой деятельности, который позволяет управляющим субъек-

там оказывать влияние на управляемых с целью достижения намеченных результатов [1, с. 108].

Теоретически можно выделить четыре метода государственного управления, которые используются и в сфере таможенного дела:

- экономические;
- административные;
- социально-психологические;
- универсальные.

В зависимости от природы метода различается и способ его закрепления, так как они могут выступать и в виде общеобязательных правил поведения, и в индивидуальных актах. Выбор методов зависит от права, особенностей управления таможенным делом, а также от усмотрения субъекта управления.

Одной из функций таможенных органов является фискальная, посредством которой обеспечивается пополнение бюджетов государств — участников ЕАЭС. Для реализации данной функции используются экономические методы управления.

Выработка единого таможенно-тарифного регулирования внешнеэкономической деятельности в ЕАЭС и унификация систем налогообложения в сфере таможенного дела представляют собой способ реализации экономических методов управления.

Единое таможенно-тарифное регулирование внешнеэкономической деятельности осуществляется с помощью Единого таможенного тарифа ЕАЭС, который представляет собой свод ставок таможенных пошлин, применяемых к товарам, ввозимым на таможенную территорию ЕАЭС из третьих стран.

Посредством данного инструмента формируются доходы от внешнеэкономической деятельности в бюджетах государств — участников ЕАЭС. В Республике Беларусь данная

статья доходов занимает значительную часть в общем объеме поступлений республиканского бюджета согласно рис. 1.

Представленные данные свидетельствуют о ежегодном увеличении доходов республиканского бюджета [2; 3; 4; 5; 6]. Аналогичная динамика наблюдается и в отношении доходов от внешнеэкономической деятельности до 2016 г. включительно. С 2017 г. начинается постепенное снижение объема доходов от внешнеэкономической деятельности в общем объеме доходов бюджета Республики Беларусь за счет уменьшения поступления ввозных таможенных пошлин. Это обусловлено постепенным смещением роли таможенных органов от фискальной функции к правоохранительной.

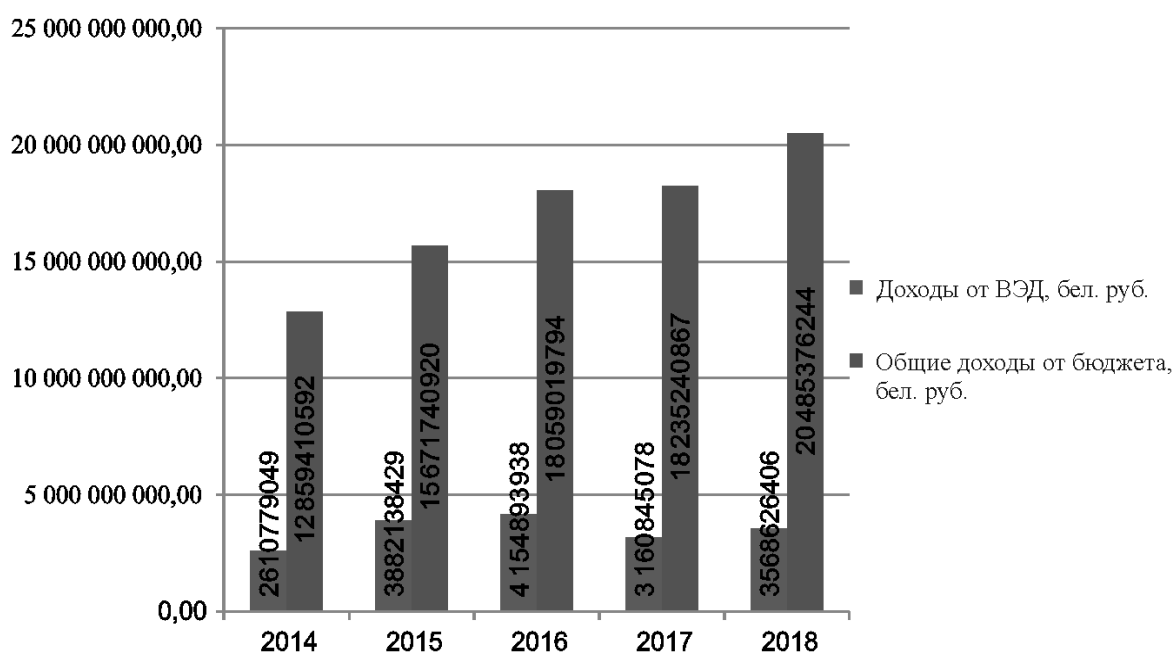


Рисунок 1 — Доходы от внешнеэкономической деятельности в общем объеме доходов бюджета Республики Беларусь

Для защиты экономических интересов производителей товаров в ЕАЭС от угроз, связанных с возрастающим импортом, демпингом или субсидируемым импортом товаров на таможенную территорию государства — члены ЕАЭС имеют право применять специальные, антидемпинговые и компенсационные пошлины.

Основанием для применения специальных пошлин является угроза причинения ущерба одной из отраслей национальной экономики в связи с возрастающим количеством ввоза товара в страну.

Если товары являются предметом демпингового импорта и их ввоз наносит ущерб отрасли экономики стран — участниц ЕАЭС, то в таком случае применяются антидемпинговые пошлины.

В целом демпинг создает неблагоприятные последствия как для экспортирующей, так

и для импортирующей стороны. Страна-экспортер вынуждена возложить все свои расходы, связанные с демпингом, на своих граждан в виде налогов, а страна-импортер несет убытки в связи с сокращением объема производства аналогичного товара, снижением рентабельности его производства и, как следствие, увеличением запаса товара и сокращением рабочих мест. Для международной торговли опасность демпинга заключается в том, что он приводит к дезориентации рынка и обострению отношений между странами [7].

Основными целями демпингового импорта являются:

- завоевание внешних рынков и устранение конкурентов;
- создание зависимого положения в экономической и политической сферах для государства-импортера;

• пополнение валютных резервов страны-экспортера.

Также виды демпинга можно классифицировать по различным критериям, наиболее распространенные из них — продолжительность, причины и взаимность, представленные на рис. 2.

Демпинговый импорт товара на территорию ЕАЭС имеет место, если в ходе специального расследования будет установлен факт наличия демпинговой маржи.

Демпинговая маржа может выражаться в абсолютных показателях или процентном отношении. В первом случае она определяется как разница между нормальной стоимостью товара и его экспортной ценой, а во втором — как отношение нормальной стоимости товара за вычетом экспортной цены к экспортной цене товара [8, с. 37].

Нормальная стоимость товара определяется на основе цен аналогичного товара при его продаже в период расследования на внутреннем рынке экспортирующей страны покупателям — резидентам третьей страны.

Международным законодательством по антидемпинговому регулированию предус-

мотрено несколько способов определения нормальной стоимости товара с учетом имеющихся в распоряжении органа, проводящего расследование, сведений. Нормальная стоимость может рассчитываться исходя:

- из цены на аналогичный товар на рынке страны-импортера;
- цены на рынке третьей страны, если данные о ценах в стране производителя товаров отсутствуют;
- себестоимости товара в стране производства, расходов по продаже и планируемой прибыли;
- средневзвешенной цены продаж независимому покупателю, то есть путем сравнения индивидуальных цен на одном рынке и средневзвешенных цен на другом;
- цены на рынке третьей страны, в которую поставлялся аналогичный товар страной-импортером;
- аналогичной цены в стране происхождения, если товар поставляется непосредственно из такой страны.

При определении экспортной цены товара учитываются данные о его продаже в период расследования.

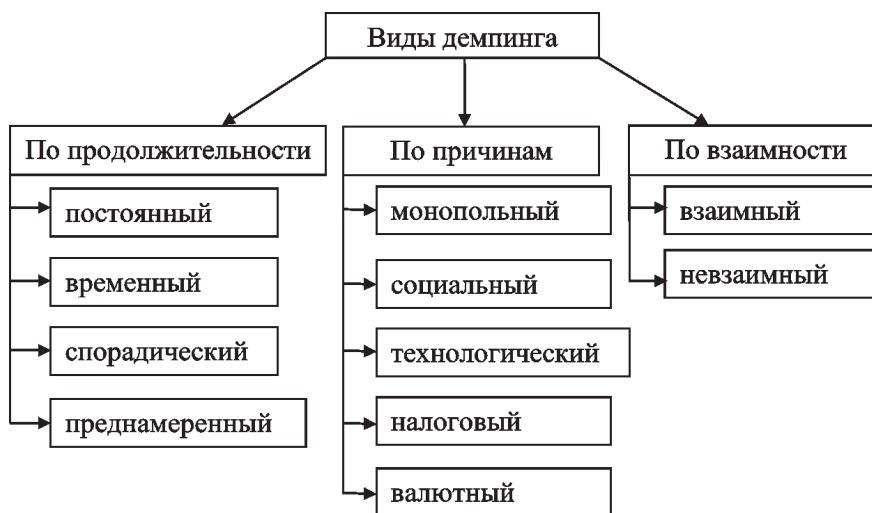


Рисунок 2 — Классификация видов демпинга

При расчете абсолютной величины демпинговой маржи нормальная стоимость товара и его экспортная цена должны соответствовать одному и тому же периоду. На практике применяются три варианта расчета абсолютной величины демпинговой маржи:

- в отношении поставок непосредственно из государства-экспортера, с компаниями которого имеется внешнеторговый договор;
- в отношении поставок из государства-экспортера в третьи страны по действующим ценам;
- в отношении поставок из стран с переходной экономикой.

Согласно первому варианту демпинговая маржа должна определяться органом, прово-

дящим расследование, путем сопоставления следующих величин:

- средневзвешенной нормальной стоимости и средневзвешенной экспортной цены товара;
- нормальной стоимости товара и экспортных цен по индивидуальным сделкам;
- средневзвешенной нормальной стоимости товара и экспортных цен по индивидуальным сделкам при наличии различий в цене товара в зависимости от покупателей, регионов или периода поставки.

Данный вариант является наиболее достоверным и используется чаще других.

Второй вариант применяется, когда данные по ценам товара на внутреннем рынке

ЕАЭС недоступны и не позволяют провести надлежащее сопоставление с экспортной ценой. Согласно данному варианту расчета экспортная цена сопоставляется:

- с ценой аналогичного товара, импортируемого государством-экспортером в третьи страны;
- с издержками производства данного товара в стране происхождения с учетом общих издержек и прибыли.

Для использования третьего варианта первоначально выбирается страна, которая заменяет страну-экспортера в качестве источника информации для проведения специального расследования. Такой вариант расчета удобен в случаях, когда закрытость рынка товаропроизводителя или экспортера в странах с переходной экономикой и монополия государства на таком рынке, а также отсутствие достоверных и полных данных о производстве и ценах на аналогичные товары в стране-экспортере дают возможность участникам внешнеторговых сделок произвольно устанавливать цены на экспортируемые товары.

Нормальная стоимость товара при таком варианте расчета определяется исходя:

- из цены или рассчитанной стоимости аналогичного товара в третьей стране;
- цены аналогичного товара при поставках из третьей страны в другие страны.

В случае если определение нормальной стоимости такими методами невозможно, она определяется на основе цены, уплаченной или подлежащей уплате за аналогичный товар, произведенный таможенной территории ЕАЭС, с учетом прибыли, получаемой производителем аналогичного товара в ЕАЭС.

Во всех трех вариантах при сопоставлении нормальной стоимости товара с его экспортной ценой должны производиться корректировки с учетом:

- условий и характеристик поставок, особенностей налогообложения, количественных показателей и физических характеристик, влияющих на сопоставимость цен;
- расходов, включая таможенные пошлины и налоги, понесенных импортером между импортом и продажей товара;
- размера прибыли, характерной для соответствующей отрасли экономики.

Также сопоставление должно производиться в соответствии с правилами толкования торговых терминов «Инкотермс-2010», а орган, проводящий расследование, должен учитывать колебания валютного курса и предоставлять экспортерам не менее 60 календарных дней для корректировки экспортных цен с учетом устойчивых изменений курсов валют в период проверки [9, с. 12].

Компенсационные пошлины используются для ограничения импорта товаров, при производстве или вывозе которых имела место субсидия государства-производителя или отправителя, если в ходе расследования будет

установлено, что ввоз данного товара наносит экономический ущерб государству — участнику ЕАЭС.

Перед применением специальной защитной, антидемпинговой или компенсационной меры при импорте товаров проводится специальное расследование. Целью такого расследования является установление факта демпинга или предоставления субсидий иностранным товарам, а также определение, причиняет ли ввоз таких товаров на таможенную территорию материальный ущерб производителям аналогичных товаров в ЕАЭС.

Органом, проводящим антидемпинговые, компенсационные и специальные защитные расследования, является Департамент защиты внутреннего рынка Евразийской экономической комиссии, а основанием для начала расследования — заявление производителей аналогичных товаров в ЕАЭС.

Антидемпинговое или компенсационное расследование проводится в срок от 12 до 18 месяцев, а специальное защитное — от 9 до 12 месяцев.

На сегодняшний день в Евразийском экономическом союзе применяются только антидемпинговые меры в отношении 18 категорий товаров. Последние две меры были введены в 2019 г. в отношении литых колесных дисков, ввозимых из Китайской Народной Республики, и гербицидов, поставляемых из Европейского союза.

Расследование в отношении литых колесных дисков было начато в 2018 г. по заявлению предприятия ООО «Литейно-механический завод „СКАД“». При этом было выявлено значительное увеличение объема поставок данного товара за последние 5 лет (в соответствии с рис. 3).

Динамика импорта данной категории товаров из Китайской Народной Республики на таможенную территорию ЕАЭС неоднозначна. С 2014 по 2016 г. наблюдается снижение общего объема поставок, однако если в 2015 г. импорт сократился на 66,1 % по сравнению с 2014 г., то в 2016 г. — только на 17,3 % к предыдущему году соответственно [10]. Начиная с 2017 г., наблюдается постепенный рост импорта литых колесных дисков. При этом в 2017 г. цена литых колесных дисков, ввозимых из Китайской Народной Республики, сократилась на 11,3 % при росте цены товаров ЕАЭС на 9 %. В результате заявленная стоимость китайского товара лишь незначительно превысила его себестоимость. Это способствовало росту демпингового импорта в 2017 и 2018 г. на 18,9 и 17 % соответственно. Лидером среди стран — участников ЕАЭС по ввозу данного товара является Российская Федерация.

Согласно полученным данным до 2016 г. наблюдается увеличение объема поставок данного товара в ЕАЭС, которое сменяется резким

падением в 2017 г. Что же касается объема импорта гербицидов из Европейского союза, то за период с 2013 по 2016 г. он вырос на 22,2 %, а стоимость данного товара при этом оказалась ниже нормальной на 36 % [11].

Введение антидемпинговой пошлины в отношении рассмотренных товаров должно

способствовать выравниванию их стоимости на рынке ЕАЭС, а также позволить национальным производителям нарастить объемы производства и продаж продукции. Такой эффект был достигнут после введения антидемпинговой пошлины на стальные уголки, ввозимые из Украины.

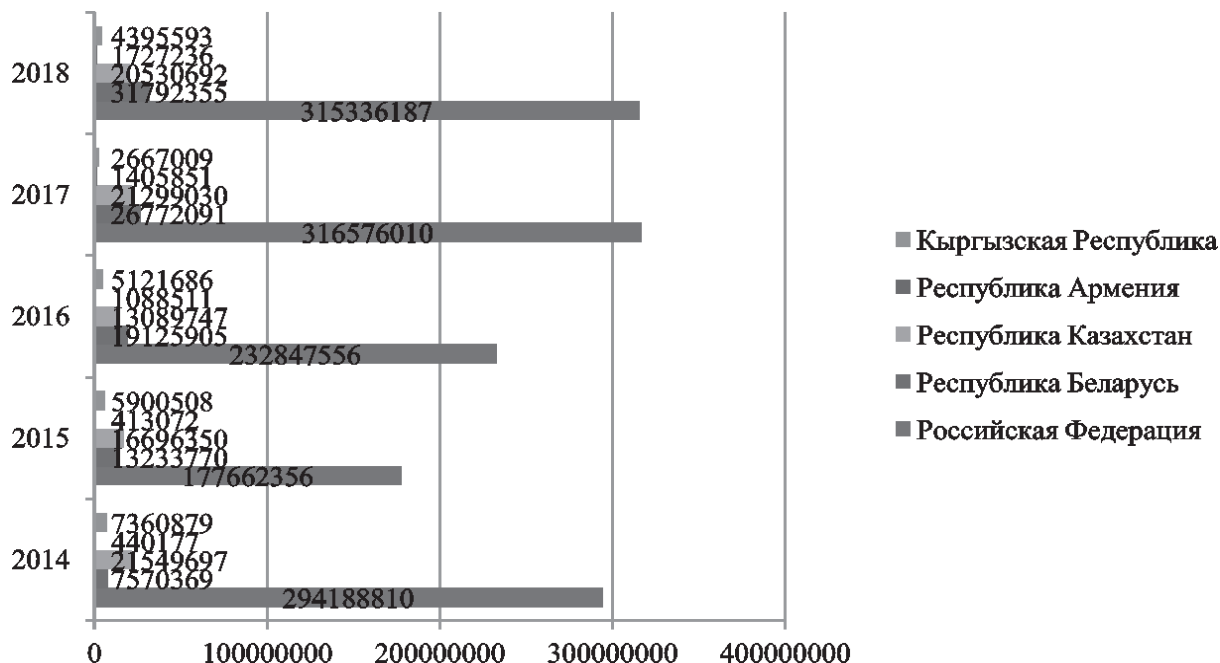


Рисунок 3 — Импорт литых колесных дисков из Китайской Народной Республики в государства — участники ЕАЭС (за 2014–2018 гг.)

Единственным товаром из Европейского союза, в отношении которого применяется антидемпинговая мера, являются гербици-

ды. Общая динамика импорта данного товара с 2014 г. в государства — члены ЕАЭС приведена на рис. 4.

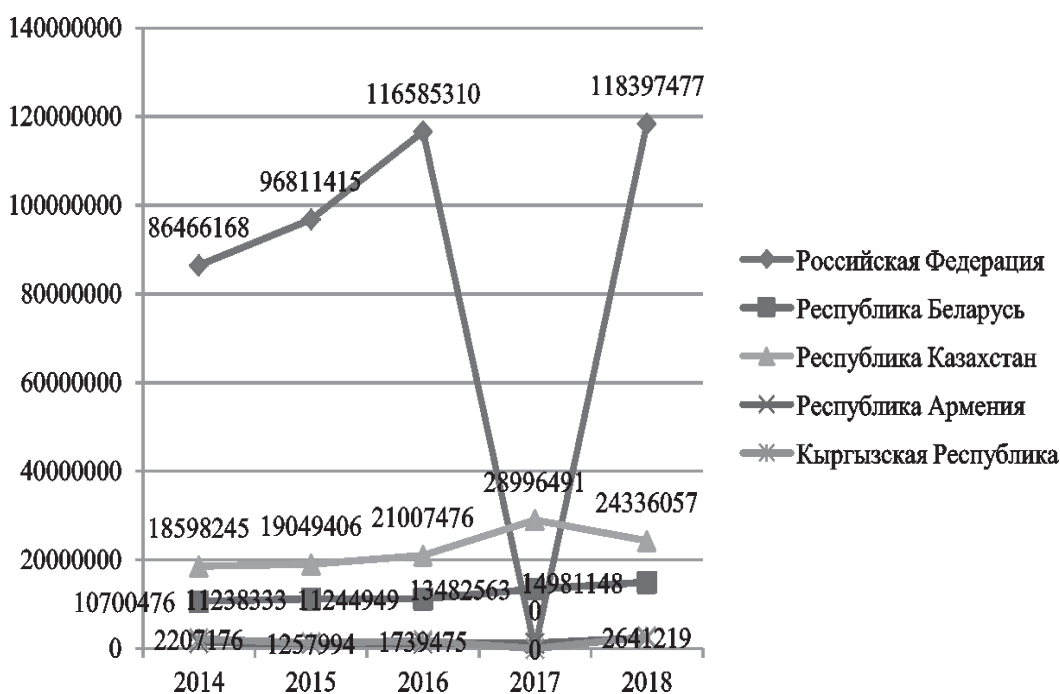


Рисунок 4 — Импорт литых гербицидов в государства — участники ЕАЭС (за 2014–2018 гг.)

Решение о введении антидемпинговой меры в отношении украинских стальных горячекатаных уголков было принято в 2017 г. Расследование началось по заявлению ряда крупнейших российских металлургических предприятий: Западно-Сибирского и Нижнетагильского металлургических комбинатов,

Магнитогорского металлургического комбината, а также двух предприятий «Северстали» [12]. За основу были взяты данные о ценах этого товара производителей в ЕАЭС и ценах, по которым уголки импортируются из Украины, а также статистические данные, приведенные на рис. 5.

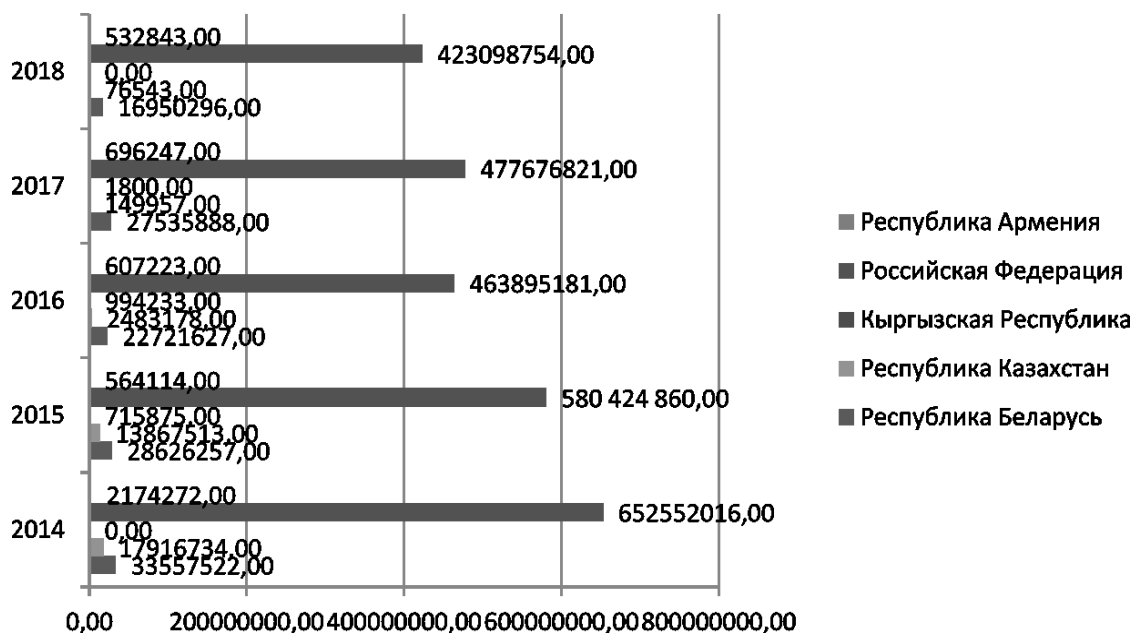


Рисунок 5 — Импорт стальных уголков из Украины в государства — участники ЕАЭС (за 2014–2018 гг.)

Для всех стран — участниц ЕАЭС, за исключением Кыргызской Республики, наибольшее значение объема импорта приходится на 2014 г., а далее наблюдается постепенный спад в 2015 и 2016 г., а для Республики Казахстан и в 2017 г. В Кыргызскую Республику поставки начали осуществляться в 2015 г., а наибольшим объемом импорта характеризуется 2016 г. — 994 233 кг, однако за ним следует резкий спад на 99,8 % в 2017 г. В целом в 2015 г. по сравнению с 2014 г. объем поставок уголков из Украины на рынок ЕАЭС увеличился на 41,3 %, спровоцировав падение производства аналогичного товара в ЕАЭС на 15,6 %. Далее в 2016 г. также сохранилась аналогичная тенденция, связанная со снижением производства данного товара внутри ЕАЭС на 13,9 %. При этом в 2015 г. цена на украинские уголки снизилась на 32,3 %, а в 2016 г. — на 28,4 % [13]. Введение меры на четыре месяца в 2017 г. позволило сократить импорт в отдельные страны, однако не дало полноценных результатов для всей отрасли экономики ЕАЭС, в результате чего было принято решение о продлении антидемпинговой меры еще на 4 года и 8 месяцев. Поэтому мы можем наблюдать сокращение объема поставок и в 2018 г., что подтверждает факт наращивания поставок только за счет демпинговых цен.

Такой эффект возможен лишь при отсутствии иных факторов, оказывающих значительное влияние на импорт товара. Зачастую такими факторами становятся качество и характеристики продукта. В результате даже после применения антидемпинговой меры импорт может продолжить расти, как это наблюдалось в отношении подшипников качения, ввозимых из Китайской Народной Республики (рис. 6).

Основной тенденцией развития импорта подшипников для Российской Федерации и Республики Беларусь является значительное снижение объема в 2016 г. по сравнению с 2014 г. на 48,2 и 59,7 % соответственно, а затем увеличение в 2017 г. Для Республики Казахстан объем импорта, наоборот, достиг своего максимума в 2016 г., превысив значение 2014 г. на 133,7 %, и затем уменьшился в 2017 и 2018 г. Аналогичная тенденция наблюдается и в отношении поставок в Кыргызскую Республику, однако следует отметить, что такие поставки начались только с 2015 г. Объем импорта подшипников качения в Республику Армения в 2017 г. в 86 раз превысил аналогичный показатель за 2014 г., однако немного снизился в 2018 г. В целом в рассматриваемый период наблюдалась разнонаправленная динамика потребления данного товара. Однако рост объема импорта

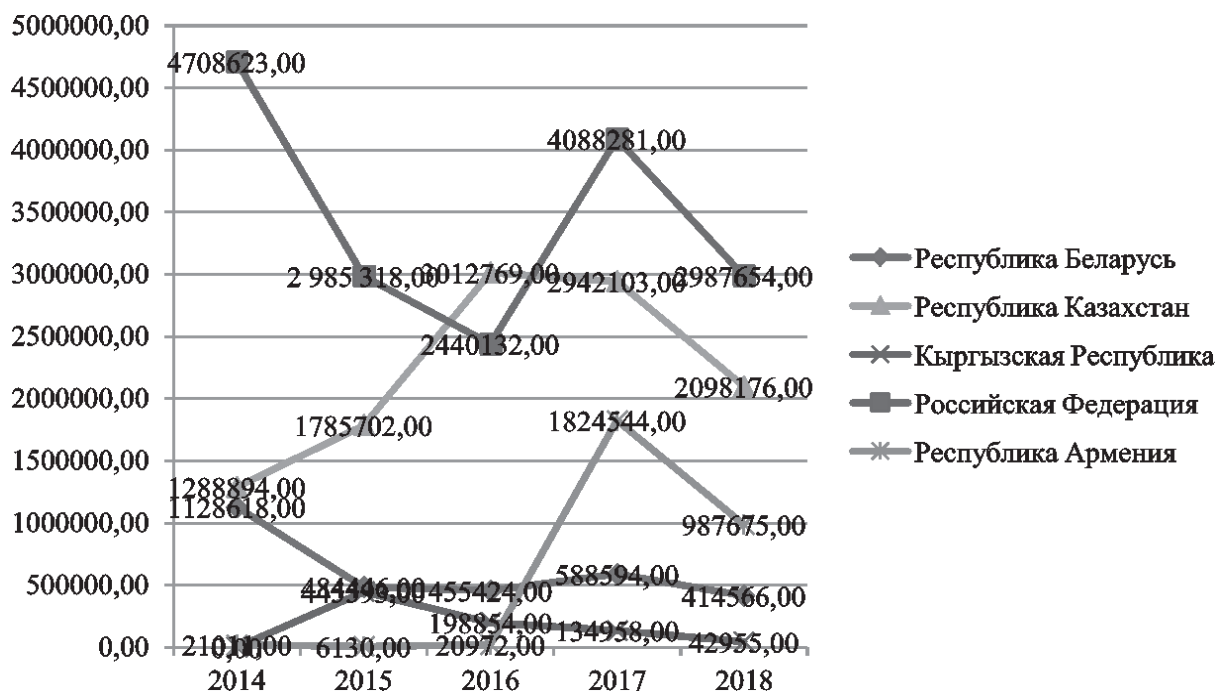


Рисунок 6 — Импорт подшипников качения из Китайской Народной Республики в государства — участники ЕАЭС (за 2014–2018 гг.)

подшипников из Китайской Народной Республики в период с 2014 по 2016 г. составил 3,3 %, а в период с сентября 2017 г. по август 2018 г. — 16,2 %, опережая при этом темп роста видимого потребления на 4 % [14]. Это обусловлено соотношением цены и качества поставляемых товаров, так как стоимость производимых внутри ЕАЭС подшипников превышает стоимость импортных, а качество находится на одном уровне. В дальнейшем развитие производства товара внутри Союза может стать более выгодным, если будет использоваться современное оборудование.

Следует отметить, что международным договором ЕАЭС с третьей стороной об установлении режима свободной торговли может быть предусмотрено применение мер защиты внутреннего рынка, отличных от специальных, антидемпинговых и компенсационных мер.

Первым международным договором, включающим указанную норму, является Соглашение о свободной торговле между ЕАЭС и Социалистической Республикой Вьетнам. Данное Соглашение вводит понятие триггерной защитной меры, которая может применяться только ЕАЭС в отношении некоторых товаров, происходящих и ввозимых из Социалистической Республики Вьетнам.

Триггерная защитная мера применяется в форме ввозной таможенной пошлины, вид и размер ставки которой соответствуют виду и размеру ставки ввозной таможенной пошлины Единого таможенного тарифа ЕАЭС, применяемой в отношении таких товаров на дату

вступления в силу решения о применении триггерной защитной меры.

Срок действия триггерной защитной меры составляет шесть месяцев, однако если на дату рассмотрения вопроса о применении такой меры будет установлено, что объем импорта товаров превышает 150 % от установленного уровня, то срок действия триггерной меры составит 9 месяцев [15].

Триггерная защитная мера распространяется на особо чувствительные для рынка ЕАЭС товары легкой промышленности и некоторые виды деревянной мебели. Такая мера вводится решением Коллегии Евразийской экономической комиссии в случае установления факта превышения соответствующего порогового объема товара. Предложение о введении триггерной защитной меры готовится Департаментом защиты внутреннего рынка Евразийской экономической комиссии.

Все процедурные вопросы в отношении проведения мониторинга объемов импорта регламентированы Порядком применения триггерных защитных мер [16].

В 2018 г. триггерная защитная мера применялась в отношении двух категорий товаров, происходящих из Социалистической Республики Вьетнам и ввозимых на таможенную территорию ЕАЭС: нижнее белье — срок действия 9 месяцев, детская одежда и принадлежности к детской одежде — срок 6 месяцев. В период действия данной меры товары облагались ввозными таможенными пошлинами по ставкам, установленным Единым таможенным тарифом ЕАЭС [17].

На последующие 5 лет для данных товаров установлен триггерный уровень, приведенный в табл. 1.

В случае превышения данного уровня будет введена триггерная пошлина, как это было в 2018 г., когда объем импорта нижнего белья на 77 % превысил установленный уровень, а детской одежды — на 6,5 %.

В настоящее время использование экономических методов по осуществлению внешнего воздействия на объекты управления сопровождается различными сложностями, в числе которых определение и подтверждение таможенной стоимости товаров, подтверждение страны происхождения товаров.

Таблица 1 — Триггерный уровень товаров, происходящих из Социалистической Республики Вьетнам и ввозимых на таможенную территорию ЕАЭС

	2019	2020	2021	2022	2023
Нижнее белье	112 086	119 932	128 327	137 310	146 922
Детская одежда и принадлежности к детской одежде	121 209	129 694	138 773	148 487	158 881

Источник: разработка на основе [15].

Административные методы управления в области таможенного дела наряду с экономическими методами являются наиболее важными для государств — участников ЕАЭС. В отличие от таможенно-тарифного регулирования, составляющего основу экономических методов, административные методы имеют национальные особенности.

Административные методы также согласуются государствами — участниками ЕАЭС, однако в силу объективных причин разрабатываются с учетом национальных интересов государств, связанных с защитой национальных производителей от недобросовестной иностранной конкуренции, ответное эмбарго и др. Одним из примеров, характеризующих национальные особенности по применению административных методов, являются ответные санкции Российской Федерации на систему санкций государств — членов Европейского союза, США и других государств. Между тем согласованное применение административных методов ЕАЭС связано с едиными мерами нетарифного регулирования внешнеэкономической деятельности в отношении третьих стран.

Среди административных методов наиболее значимыми являются:

- установление правил поведения общеобязательного или частного характера;
- нетарифные меры регулирования внешнеэкономической деятельности;
- осуществление различных видов государственного контроля;
- включение в реестр субъектов внешнеэкономической деятельности, осуществляющих свою деятельность в сфере таможенного дела;
- применение мер административного принуждения, материальных санкций.

Социально-психологические методы направлены на формирование благоприятного и устойчивого бизнес-климата по осуществ-

лению внешних торговых операций. Они не имеют правового содержания.

Универсальные методы включают убеждение, принуждение и поощрение [18, с. 87].

Таким образом, современные условия развития общества и государства, а также продолжающийся процесс интеграции в ЕАЭС вынуждают уделять особое внимание разработке и применению единых экономических и административных методов в рамках ЕАЭС. В связи с этим видится целесообразным совершенствование механизма применения мер защиты внутреннего рынка в следующих направлениях:

— применение ретроактивного механизма начисления пошлин. Механизм ретроактивного применения мер защиты внутреннего рынка предполагает доначисления антидемпинговой, компенсационной или специальной пошлины за уже поставленный товар на единую таможенную территорию ЕАЭС в тех случаях, когда факт наличия нарушений неопровержимо доказан и конкретная отрасль экономики ЕАЭС понесла значительные материальные потери.

Главной трудностью является определение ретроактивного периода, то есть периода, предшествующего началу срока действия окончательной антидемпинговой, специальной защитной или компенсационной пошлины, в течение которого интенсивно осуществлялся импорт аналогичного товара с использованием методов недобросовестной конкуренции, приведший к материальному ущербу конкретной отрасли экономики ЕАЭС. В период с даты принятия таможенными органами таможенной декларации при ввозе товара до начала антидемпингового, специального защитного или компенсационного расследования сумма ущерба отрасли экономики не возвращается.

Применение ретроактивных антидемпинговых, специальных защитных и компенса-