

Т. А. Матвеева

кандидат юридических наук, доцент

Воронежский государственный университет

## СООТНОШЕНИЕ ТАМОЖЕННО-ТАРИФНОЙ И ТАМОЖЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Мировой финансовый кризис, рост цен на продукты питания в 2007—2008 гг. обострили внимание к инструментам борьбы с этими явлениями и, прежде всего, к таможенно-тарифной политике и таможенной политике России в целом.

В действующем Таможенном кодексе РФ 2003 г.<sup>1</sup> термин «таможенная политика» отсутствует. Нет его и в Таможенном кодексе Европейского сообщества 1992 г.<sup>2</sup> Однако многие современные авторы не обходятся без раскрытия понятия таможенной политики, ее принципов, целей и методов осуществления<sup>3</sup>.

В Таможенном кодексе РФ 1993 г. ст. 2 закрепляла: «В Российской Федерации осуществляется единая таможенная политика, являющаяся составной частью внутренней и внешней политики РФ».

Целями таможенной политики РФ являются обеспечение наиболее эффективного контроля и регулирования товарообмена на таможенной территории РФ, участие в реализации торгово-политических задач по защите российского рынка, стимулированию развития национальной экономики, содействию проведению структурной перестройки и других задач экономической политики РФ, иные цели, определяемые Верховным Советом РФ, Президентом РФ и Правительством РФ в соответствии с настоящим Кодексом и другими законодательными актами РФ»<sup>4</sup>.

Действующий Таможенный кодекс Украины в ст. 2 дает следующее определение: «Таможенная политика — это система принципов и на-

---

<sup>1</sup> Таможенный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2066, № 52 (ч. 1). Ст. 5038; 2004. № 27. Ст. 2711, № 34. Ст. 3533, № 46 (ч. 1). Ст. 4494; 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3101; 2006. № 1. Ст. 15, № 3. Ст. 280. № 8. Ст. 854, № 52 (ч. 2). Ст. 5504; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 29, № 24. Ст. 2831, № 27. Ст. 3213, № 31. Ст. 4011, № 45. Ст. 5417.

<sup>2</sup> Таможенный кодекс Европейского сообщества. М.: РОСТЭК, 2005. 280 с.

<sup>3</sup> См., например: *Молчанова О. В.* Таможенное дело: Учеб. пособие. 2-е изд., доп. и испр. Ростов н/Д: Феникс, 2007. С. 19—24, 86—122; Таможенное право: Учебник / [Гравица А. А. и др.]; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 7—9; *Тимошенко И. В.* Таможенное право России: Учеб. Ростов н/Д: Феникс, 2008. С. 7—29.

<sup>4</sup> Таможенный кодекс Российской Федерации: Закон РФ от 18 июня 1993 г. № 5221-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 31. Ст. 1224.

правлений деятельности государства в сфере обеспечения своих экономических интересов и безопасности при помощи таможенно-тарифных и нетарифных мер регулирования внешней торговли»<sup>5</sup>.

Таможенная политика непосредственно связана с проблемой экономической безопасности, которая для России на сегодняшний день является одной из самых серьезных, и, пожалуй, на первое место выходит проблема продовольственной безопасности, так как Россия импортирует 25 % молочной продукции, 40 % мяса и более 50 % сахара<sup>6</sup>. В отечественном же экспорте преобладают энергоносители: нефть сырая, газ природный, а также лес, лом и отходы металлов.

Резкий рост цен на продукты питания, начавшийся осенью 2007 г., активизировал деятельность Правительства РФ по применению мер таможенно-тарифной политики.

На заседании Правительства России 21 февраля 2008 г. при обсуждении Основных направлений таможенно-тарифной политики, проект которых готовило Министерство экономического развития и торговли, возник спор между министром Э. Набиуллиной и министром финансов А. Кудриным по поводу снижения НДС при режиме таможенной переработки. Министр финансов заявил, что снижение налоговых ставок — не предмет таможенно-тарифной политики и находится в компетенции финансового ведомства, а не экономического<sup>7</sup>.

Министр сельского хозяйства А. Гордеев считает принципиально важным передать Минсельхозу вопросы регулирования продовольственных рынков, таможенно-тарифной политики в части продовольственных товаров<sup>8</sup>, и в соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» Минсельхоз будет осуществлять функции «по подготовке проектов решений Правительства РФ о применении мер таможенно-тарифного и нетарифного регулирования в отношении сельскохозяйственной и рыбной продукции»<sup>9</sup>.

В связи с этим возникает ряд закономерных вопросов. Во-первых: какие государственные органы участвуют и должны участвовать в выработке таможенно-тарифной политики и что составляет ее предмет? Во-вторых: каково соотношение понятий «таможенно-тарифная политика», «таможенная политика» и «политика в сфере таможенного дела»?

Положение о Министерстве финансов РФ, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 (с последующими

<sup>5</sup> Таможенный кодекс Украины: Закон Украины от 11 июля 2002 г. № 92-IV // Сборник систематизированного законодательства. 2004. Вып. 2. С. 29—113.

<sup>6</sup> См.: Михайлов Д. Бутерброд с тормозами // Рос. газета. 2008. 14 февр.; Зыкова Т. Мясной пост // Рос. газета. 2008. 21 февр.

<sup>7</sup> См.: Лашкина Е. Не надо грязи // Рос. газета. 2008. 22 февр.

<sup>8</sup> См.: Чкаников М. Вся еда в одном флаконе? Алексей Гордеев предлагает создать Министерство продовольствия // Рос. газета. 2008. 18 марта; Ильин А. От фермы до тарелки // Рос. газета. 2008. 29 марта.

<sup>9</sup> Рос. газета. 2008. 13 мая.

изменениями) устанавливает, что Минфин является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере, в том числе, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств<sup>10</sup>.

В Положении о Министерстве экономического развития и торговли (МЭРТ) РФ, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 27 августа 2004 г. № 443 (в ред. 2007 г.) закреплено, что МЭРТ осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере, в том числе, внешнеэкономической деятельности, торговли<sup>11</sup>.

Как известно, Указом Президента РФ от 11 мая 2006 г. № 473 «Вопросы Федеральной таможенной службы» функции МЭРТ по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области таможенного дела переданы Федеральной таможенной службе (ФТС), а сама эта служба, с 2004 г. подведомственная МЭРТ, переподчинена непосредственно Правительству РФ<sup>12</sup>.

Уместно заметить, что в феврале 2008 г. на пресс-конференции глава государства В. В. Путин признал проведенную в 2004 г. реформу органов исполнительной власти неудачной<sup>13</sup>.

По словам специалистов из Федеральной таможенной службы, годы «плотной работы» под руководством МЭРТ показали, что фактически всю «нормотворческую деятельность», по большому счету, вели сами таможенники, Министерство же в данном случае выступало как тормоз, поскольку документы приходилось согласовывать месяцами<sup>14</sup>.

Известен факт, когда министр сельского хозяйства был вызван к Президенту России с отчетом о неожиданном взлете цен на мясо. Аналитики тогда объясняли подорожание тем, что МЭРТ запоздало с

---

<sup>10</sup> См.: Положение о Министерстве финансов РФ: Утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 (в ред. постановлений Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 703, от 29 мая 2005 г. № 336) // СПС «Гарант».

<sup>11</sup> См.: Положение о Министерстве экономического развития и торговли РФ: Утв. Постановлением Правительства РФ от 27 августа 2004 г. № 443 (в ред. постановлений Правительства РФ от 20 мая 2005 г. № 312, от 9 марта 2006 г. № 125, от 11 апреля 2006 г. № 205, от 11 апреля 2006 г. № 206, от 25 апреля 2006 г. № 239, от 22 мая 2006 г. № 301, от 26 июля 2006 г. № 459, от 31 января 2006 г. № 470, от 21 мая 2007 г. № 306, от 29 октября 2007 г. № 715, от 29 декабря 2007 г. № 967) // СПС «Гарант».

<sup>12</sup> См.: Вопросы Федеральной таможенной службы: Указ Президента РФ от 11 мая 2006 г. № 473 // СЗ РФ. 2006. № 20. Ст. 2162; Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 24 сентября 2007 г. № 1274 // СЗ РФ. 2007. № 40. Ст. 4717.

<sup>13</sup> *Пирогова Н.* Роскошь человеческого общения с Президентом России // Молодой коммунар. 2008. 16 февр.

<sup>14</sup> *Зыкова Т.* Грефа растаможили. Сегодня, с момента опубликования Указа Президента в «Российской газете», таможня переходит в подчинение Правительства // Рос. газета. 2006. 12 мая.

подготовкой бумаги, без которой практически остановился импорт. Однако «отвечать» пришлось А. Гордееву<sup>15</sup>.

После реформы федеральных органов исполнительной власти 2004 г. в Таможенном кодексе РФ появилось понятие «федеральное министерство, уполномоченное в области таможенного дела» (ст. 11 п. 1 п/п 10). Фактически речь шла о двух министерствах: 1) федеральном министерстве, в ведении которого находилась федеральная служба, уполномоченная в области таможенного дела и 2) федеральном министерстве, уполномоченном в области финансов.

Указом Президента РФ от 11 мая 2006 г. № 473, переподчинившим Федеральную таможенную службу, было дано поручение Правительству РФ осуществить перераспределение функций и полномочий МЭРТ РФ и ФТС (что и было сделано) и внести в месячный срок в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проект федерального закона о внесении изменений в законодательные акты РФ, предусматривающий реализацию данного Указа. Однако до сих пор никаких изменений в Таможенный кодекс РФ не внесено.

Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459 «О Федеральной таможенной службе», принятом во исполнение Указа Президента РФ от 11 мая 2006 г. № 473 «Вопросы Федеральной таможенной службы», утверждено Положение о Федеральной таможенной службе<sup>16</sup>, где в качестве функций ФТС в том числе называются выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в области таможенного дела.

В соответствии с п. 2 ст. 1 Таможенного кодекса РФ таможенное дело представляет собой совокупность методов и средств обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования и запретов и ограничений, установленных в соответствии с законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу.

Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» определяет таможенно-тарифное регулирование как метод государственного регулирования внешней торговли товарами, осуществляемый путем применения ввозных и вывозных таможенных пошлин (п. 2 ст. 2)<sup>17</sup>.

Таким образом, если следовать буквально тексту закона, таможенно-тарифная политика осуществляется путем применения таможенных

---

<sup>15</sup> См.: Чкаников М. Вся еда в одном флаконе? // Рос. газета. 2008. 18 марта.

<sup>16</sup> Положение о Федеральной таможенной службе: Утв. Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459 // СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3569.

<sup>17</sup> Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности: Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ (в ред. федеральных законов от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 22 июля 2005 г. № 117-ФЗ, от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ) // СПС «Гарант».

пошлин и никаких других пошлин, а тем более других таможенных платежей, не говоря уже о мерах нетарифного регулирования.

Надо заметить, что Закон РФ от 21 мая 1993 г. № 5003-1 «О таможенном тарифе»<sup>18</sup> (ст. 5) под пошлиной понимает таможенную пошлину, а также иные пошлины, предусмотренные данным Законом, т.е. особые пошлины: 1) специальную, 2) антидемпинговую, 3) компенсационную (ст. 7). При этом таможенная пошлина — обязательный платеж в федеральный бюджет, взимаемый таможенными органами при ввозе товаров на таможенную территорию РФ или вывозе товаров с этой территории, а также в иных случаях, установленных таможенным законодательством РФ в целях таможенно-тарифного регулирования внешнеторговой деятельности в экономических интересах РФ. К таможенным пошлинам относятся ввозная таможенная пошлина, включая сезонные пошлины, и вывозная таможенная пошлина.

Понятие «таможенные платежи» более широкое. В соответствии со ст. 318 Таможенного кодекса РФ к ним, помимо ввозной и вывозной таможенных пошлин, относятся налог на добавленную стоимость, взимаемый при ввозе товаров на таможенную территорию РФ; акциз, взимаемый при ввозе товаров на таможенную территорию РФ; таможенные сборы, виды которых закреплены в ст. 357<sup>1</sup>: за таможенное оформление, за таможенное сопровождение, за хранение.

Запреты и ограничения устанавливаются в соответствии с законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности. К сожалению, Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ не дает четкой классификации запретов и ограничений. Но из текста закона можно сделать следующие выводы.

1. Существуют запреты и ограничения экономического характера — так называемое нетарифное регулирование — метод государственного регулирования внешней торговли товарами, осуществляемый путем введения количественных ограничений и иных запретов и ограничений экономического характера (п. 17 ст. 2).

Нетарифное регулирование может осуществляться только в случаях, предусмотренных ст. 21—24, 26 и 27 Федерального закона «Об

---

<sup>18</sup> О таможенном тарифе: Закон РФ от 21 мая 1993 г. (в ред. федеральных законов от 7 августа 1995 г. № 128-ФЗ, от 25 ноября 1995 г. № 185-ФЗ, от 27 декабря 1995 г. № 211-ФЗ, от 5 февраля 1997 г. № 25-ФЗ, от 10 февраля 1999 г. № 32-ФЗ, от 4 мая 1999 г. № 95-ФЗ, от 27 мая 2000 г. № 74-ФЗ, от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ, от 29 декабря 2001 г. № 190-ФЗ, от 29 мая 2002 г. № 57-ФЗ, от 25 июля 2002 г. № 116-ФЗ, от 6 июня 2003 г. № 65-ФЗ, от 7 июля 2003 г. № 124-ФЗ, от 8 декабря 2003 г. № 159-ФЗ, от 7 мая 2004 г. № 33-ФЗ, от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 21 июля 2005 г. № 112-ФЗ, от 8 ноября 2005 г. № 144-ФЗ, от 20 декабря 2005 г. № 168-ФЗ, от 27 июля 2006 г. № 145-ФЗ, от 10 ноября 2006 г. № 191-ФЗ, от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ, от 3 декабря 2007 г. № 321-ФЗ, с изм., внесенными федеральными законами от 27 декабря 2000 г. № 150-ФЗ, от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ, от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ, от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ) // СПС «Гарант».

основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», при соблюдении указанных в них требований.

2. Закон предусматривает запреты и ограничения, не носящие экономического характера, — меры, вводимые исходя из национальных интересов, необходимые для соблюдения общественной морали или правопорядка, для охраны жизни или здоровья граждан, окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений, для защиты культурных ценностей, для обеспечения обороны страны и безопасности государства и т.п.

3. Предусмотрены особые виды запретов и ограничений внешней торговли товарами, услугами и интеллектуальной собственностью, например, в целях участия РФ в международных санкциях, в качестве ответных мер.

Таким образом, если речь идет о деятельности государства в сфере обеспечения своих экономических интересов и безопасности при помощи не только таможенно-тарифных мер регулирования внешней торговли товарами, но и других инструментов, то это не таможенно-тарифная политика, а государственная политика в области таможенного дела, или таможенная политика. И соответственно таможенно-тарифная политика — это только часть таможенной политики РФ.

Сформулированная в Основных направлениях таможенно-тарифной политики на 2009 г. и плановый период 2010 и 2011 гг., подготовленных МЭРТ для рассмотрения на заседании Правительства РФ 21 февраля 2008 г., цель — содействие повышению глобальной конкурентоспособности российской экономики за счет эффективного применения инструментов таможенно-тарифного и нетарифного регулирования фактически является целью всей таможенной политики России.

Анализ выполнения Основных направлений таможенной политики на 2008—2010 гг., одобренных Правительством РФ 2 марта 2007 г., и предстоящих Основных направлений таможенно-тарифной политики на 2009 г. и плановый период 2010 и 2011 гг. позволяет сделать вывод о том, что Правительство РФ стремится реализовать таможенную политику России посредством разумного сочетания протекционизма и фритредерства (свободной торговли).

С целью защиты внутреннего рынка и предотвращения роста цен были введены вывозные таможенные пошлины на пшеницу и ячмень в размерах 40 и 30 % соответственно. А всего введены с целью ограничения экспорта 129 вывозных таможенных пошлин, из них: сельхозпродукция — пшеница, ячмень, рапс, подсолнечник (от 30 до 105 евро за 1 т); шкуры необработанные (500 евро за 1 т); лес круглый (с 1 апреля 2008 г. — 25 %, но не менее 15 евро за 1 м<sup>3</sup>); лом и отходы металлов (от 15 до 1200 евро за 1 т).

В то же время понижены пошлины на ввоз некоторых видов импортного продовольствия на территорию РФ, в частности на молоко и молочные продукты; с 15 января 2008 г. и по 1 июля 2008 г. снижены с 15 до 5 % сезонные пошлины на ввозимые капусту белокочанную,

морковь, свеклу столовую; обнулены ставки ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов орехов и семян. На постоянной основе введены в действие нулевые ставки ввозных таможенных пошлин на широкую номенклатуру технологического оборудования; снижены ставки на медицинские модули с 20 до 5 %; расширен перечень ввозимых беспошлинно или по пониженной ставке пошлин отдельных компонентов и деталей, применяемых при производстве узлов и агрегатов автотранспортных средств, и т.д. Постановлением Правительства РФ от 15 декабря 2007 г. № 877<sup>19</sup> утвержден перечень товаров, являющихся существенно важными для внутреннего рынка РФ, в отношении которых в исключительных случаях могут быть установлены временные ограничения или запреты экспорта (молоко и сливки, пшеница и меслин, рожь, ячмень, кукуруза, мука и т.п.), и уже введен временный запрет экспорта пшеницы и меслина, вывозимых с территории РФ в государства — участники соглашений о Таможенном союзе,<sup>20</sup> «что логично дополняет созданную в России систему обороны от растущего мирового спроса на зерно»<sup>21</sup>.

Меры, предпринимаемые Правительством РФ, получают неоднозначную оценку как в России, так и за ее пределами. Президент Ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов России В. Плотников называет импорт одной из самых серьезных бед отечественных фермеров и всего сельского хозяйства. «Пока мы увеличиваем выпуск еды на одну тонну, импортеры ввозят в страну дополнительно 8—10 тонн продовольствия»<sup>22</sup>.

В связи с увеличением вывозных таможенных пошлин на лес круглый финские чиновники попытались предъявить ультиматум: если Россия не отменит это решение, то Финляндия откажется от русского леса, хотя до этого финны не раз напоминали своим российским коллегам, что повышение пошлин на лес круглый фактически оставит без работы финские предприятия<sup>23</sup>. Однако российское Правительство уверено, что только повышение вывозных пошлин способно простимулировать инвесторов финансировать дорогостоящие проекты по строительству целлюлозно-бумажных комбинатов.

<sup>19</sup> Об утверждении перечня товаров, являющихся существенно важными для внутреннего рынка РФ, в отношении которых в исключительных случаях могут быть установлены временные ограничения или запреты экспорта: Постановление Правительства РФ от 15 декабря 2007 г. № 877 // Рос. газета. 2007. 21 дек.

<sup>20</sup> О введении временного запрета экспорта пшеницы и меслина, вывозимых с территории РФ в государства — участники соглашений о Таможенном союзе: Постановление Правительства РФ от 15 февраля 2008 г. № 74 // Рос. газета. 2008. 19 февр.

<sup>21</sup> Чкаников М. Пшенице запретили союз // Рос. газета. 2008. 19 февр.

<sup>22</sup> Чкаников М. Кулаки кредита не боятся. Российские фермеры против импорта, диспаритета цен и спекуляции землей // Рос. газета. 2008. 19 марта.

<sup>23</sup> См.: Лашкина Е. Рынок в лес. Лесной вопрос может встать на переговорах по вступлению России в ВТО // Рос. газета. 2008. 13 марта.

Безусловно, необходимо совершенствовать инструменты проведения таможенной политики в жизнь. А для этого нужно корректировать таможенное законодательство, и прежде всего Таможенный кодекс РФ.

В телевизионной передаче «Комната отдыха» (автор и ведущая Л. Нарусова) 19 марта 2008 г. руководитель Федеральной таможенной службы А. Бельянинов говорил о многих лазейках, заложенных в Таможенном кодексе. По его мнению, «ТК писали неглупые люди, и они знали, что делали».

«Необходимость внесения поправок в Таможенный кодекс давно назрела», — считает и начальник Управления федеральных таможенных доходов ФТС России Б. Шкуркин<sup>24</sup>.

Существующие сейчас пробелы в законодательстве позволяют многим компаниям использовать эти самые лазейки для минимализации расходов по уплате таможенных платежей.

В частности, ст. 138 Таможенного кодекса РФ предусмотрена возможность подачи временной таможенной декларации. В ней указываются ставки пошлин, действующие на момент ее подачи. После опубликования Постановления Правительства РФ о введении вывозной таможенной пошлины на пшеницу отдельные организации-экспортеры подали временные таможенные декларации еще в период действия нулевой ставки. При этом ее фактический вывоз осуществлялся уже в период действия названного постановления. Эти же схемы давно используются нефтяными компаниями.

В настоящее время Федеральная таможенная служба подготовила законопроект, согласно которому экспортеры должны будут уплачивать вывозные таможенные пошлины по ставкам, действующим непосредственно в момент фактического пересечения товаром таможенной границы, путем подачи полной таможенной декларации.

Вместе с тем, поскольку таможенное регулирование осуществляется не только в соответствии с таможенным законодательством, но и законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, любые изменения должны носить строго системный характер.

Существует необходимость в более четкой классификации запретов и ограничений, применяемых в таможенном деле и установленных, опять же, в соответствии с законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности.

Актуальным остается вопрос о разграничении полномочий государственных органов в сфере таможенного регулирования, что может быть закреплено специальным законом.

---

<sup>24</sup> Все должны быть равны перед законом (из интервью начальника Управления федеральных таможенных доходов ФТС России Б. Шкуркина агентству Прайм — ТАСС) // Таможенный вестник. 2008. № 2. С. 3.