

УДК 342.951

ПОСТТАМОЖЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В ЕАЭС В УСЛОВИЯХ  
ЦИФРОВИЗАЦИИ ТАМОЖЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ:  
ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ\*

О. Ю. Бакаева

*Саратовская государственная юридическая академия*

Поступила в редакцию 28 февраля 2019 г.

**Аннотация:** *показывается важная роль использования информационных ресурсов при проведении таможенными органами аналитической работы в рамках применения системы управления рисками: при категорировании участников внешней торговли, контроле таможенной стоимости товаров. Обосновывается целесообразность введения наднациональной системы прослеживаемости товаров, а также необходимость выравнивания уровней внедрения и использования информационных технологий в государствах – членах ЕАЭС.*

**Ключевые слова:** *посттаможенный контроль, цифровизация, информационные технологии, система управления рисками, прослеживаемость товаров, таможенные органы.*

**Abstract:** *the article shows the important role of the use of information resources when the customs authorities conduct analytical work within the framework of applying a risk management system: when categorizing participants in foreign trade, controlling the customs value of goods. The expediency of introducing a supranational product traceability system, as well as the need to even the levels of implementation and use of information technologies in the EAEU member states are justified.*

**Key words:** *post-customs control, digitalization, information technology, risk management system, product traceability, customs authorities.*

Реформирование системы таможенных органов в настоящее время предполагает активную цифровизацию отношений, складывающихся в этой сфере. Одна из их основных задач – создание условий для ускорения и упрощения перемещения товаров через таможенную границу – не может быть эффективно решена без разработки и внедрения прогрессивных методов таможенного администрирования. В конце 2017 г. Высшим Евразийским экономическим советом были утверждены Основные направления реализации цифровой повестки Евразийского экономическо-

---

\*Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16102 «Трансформация правосубъектности участников налоговых, бюджетных и публичных банковских правоотношений в условиях развития цифровой экономики».

го союза до 2025 г.<sup>1</sup> Цели реализации цифровой повестки заключаются в актуализации сложившихся механизмов интеграционного сотрудничества в рамках Союза с учетом глобальных вызовов цифровой трансформации, в обеспечении качественного и устойчивого экономического роста государств-членов, в том числе для ускоренного перехода экономики на новый технологический уклад, формирования новых индустрий и рынков, развития трудовых ресурсов. Реализация цифровой повестки позволит синхронизировать цифровые трансформации и сформировать условия для развития отраслей будущего в государствах – членах ЕАЭС.

Состоявшееся недавно выделение из системы таможенных органов электронных таможен<sup>2</sup> и расширение круга центров электронного декларирования обусловлено масштабным развитием прогрессивных технологий, предполагающих осуществление таможенных формальностей в онлайн-режиме.

Упрощение таможенного регулирования и снижение административных барьеров в этой области – приоритетные направления реализации Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации<sup>3</sup>. Основные источники таможенного права на уровне ЕАЭС и государств, входящих в него, ориентированы на цифровизацию таможенных отношений. Таможенное регулирование в ЕАЭС основывается на принципе максимального использования информационных технологий в деятельности таможенных органов. Данный принцип прямо установлен в п. 3 ст. 1 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза<sup>4</sup> (далее – ТК ЕАЭС). Отдельные главы кодекса посвящены информационным системам и технологиям, используемым таможенными органами (глава 48), а также их информационному и иному взаимодействию (глава 49).

В Федеральном законе «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>5</sup> (далее – Закон о таможенном регулировании) предусмотрены такие формы взаимодействия таможенных органов и

---

<sup>1</sup> Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года : решение Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12 // Официальный сайт Евразийского экономического союза. URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 10.11.2017).

<sup>2</sup> Об утверждении Общего положения о таможене : приказ ФТС России от 31 мая 2018 г. № 833. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Об утверждении Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года : распоряжение Правительства РФ от 1 ноября 2013 г. № 2036-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 46. Ст. 5954.

<sup>4</sup> Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) : подписан 11 апреля 2017 г. : ратифицирован Федеральным законом от 14 ноября 2017 г. № 317-ФЗ «О ратификации Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 47. Ст. 6843.

<sup>5</sup> О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон

подконтрольных лиц, как предварительное информирование, подача заявления для принятия таможенными органами предварительных решений, обмен документами при предоставлении обеспечения обязанности уплаты таможенных платежей, совершение таможенных операций (в том числе электронное декларирование) и другие способы электронного документооборота. В п. 2 ст. 254 указанного закона прямо устанавливается, что к функциям таможенных органов относится применение современных информационных технологий, внедрение прогрессивных методов таможенного администрирования, в том числе на основе общепризнанных международных стандартов в области таможенного дела, опыта управления таможенным делом в иностранных государствах – торговых партнерах Российской Федерации. С целью противодействия уклонению от уплаты таможенных пошлин, налогов, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин предусматривается совмещение информационных ресурсов налоговых и таможенных органов.

Основные направления развития информационно-коммуникационных технологий в таможенных органах Российской Федерации определены на период до 2030 г.<sup>6</sup> В настоящее время российскими таможенными органами используется 81 программное средство и 67 баз данных. С их помощью ежедневно обрабатывается 12–15 тыс. деклараций. Ускорение товарооборота, благодаря внедрению передовых технологий, позволило таможенным органам максимально сократить время выпуска товаров: в отношении товарных партий низкого уровня риска среднее время выпуска товаров при импорте составляет 1 час 29 мин, а при экспорте – 40 мин<sup>7</sup>.

Введение информационных технологий происходит и в области осуществления таможенного контроля после выпуска товаров. Еще в 2007 г. Федеральной таможенной службой (далее – ФТС России) было отмечено, что применение таких технологий и автоматизация деятельности позволят улучшить показатели эффективности работы таможенных органов, создать комплексную систему учета и анализа участников внешнеторговой деятельности, уменьшить субъективизм при принятии решений должностными лицами таможенных органов Российской Федерации<sup>8</sup>.

от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ (в ред. от 28.11.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 32 (ч. 1). Ст. 5082 ; № 49 (ч. 1). Ст. 7524.

<sup>6</sup> Об утверждении основных направлений развития информационно-коммуникационных технологий в таможенных органах Российской Федерации до 2030 года : приказ ФТС России от 21 октября 2015 г. № 2133 // Таможенные ведомости. 2016. № 1.

<sup>7</sup> См.: Булавин В. Развитию таможенного администрирования напрямую способствует внедрение передовых технологий. Информация опубликована на официальном сайте ФТС России. URL: [http://customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27118:-1-r&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835](http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=27118:-1-r&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835) (дата обращения: 17.01.2019).

<sup>8</sup> Об утверждении Концепции развития таможенного контроля после выпуска товаров и (или) транспортных средств : приказ ФТС России от 7 декабря 2007 г. № 1516 // Таможенный вестник. 2008. № 1.

Поскольку для таможенного контроля после выпуска товаров важное значение имеет аналитическая работа, цифровизация способствует осуществлению информационно-аналитического обеспечения.

Основной формой таможенного контроля после выпуска товаров является таможенная проверка. В соответствии с п. 1 ст. 331 ТК ЕАЭС она может быть сопряжена с иными формами контроля (проверка документов и сведений, получение объяснений и др.) и мерами, обеспечивающими его проведение (например, устный опрос, идентификация товаров, таможенная экспертиза). Цель ее проведения – проверка соблюдения лицами международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования и (или) законодательства государств-членов о таможенном регулировании.

Таможенная проверка может быть камеральной (проводимой по месту нахождения таможенного органа) и выездной (предусматривающей выезд на объекты проверяемых лиц). В соответствии с п. 1 ст. 333 ТК ЕАЭС при выборе лиц, в отношении которых проводится плановая выездная таможенная проверка, используются сведения, полученные, в частности, из информационных ресурсов таможенных органов. В п. 16 ст. 333 ТК ЕАЭС содержатся основания для назначения внеплановых выездных таможенных проверок. Они включают в том числе:

- 1) данные, полученные в результате анализа информации, содержащейся в информационных ресурсах таможенных органов и иных государственных органов государств-членов, и свидетельствующие о возможном нарушении международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования и (или) законодательства государств-членов;
- 2) информация, свидетельствующая о возможном нарушении таможенных правил.

Эти сведения могут показывать наличие риска, т. е. вероятности нарушения правовых положений, регулирующих отношения в области таможенного дела.

Выбор таможенными органами объектов таможенного контроля осуществляется с использованием системы управления рисками (далее – СУР) как основы для такой выборочности. Применение СУР предусматривает необходимость достижения максимальной эффективности при минимальных затратах на осуществление таможенного контроля (ст. 312 Закона о таможенном регулировании).

Признак или совокупность признаков, позволяющих выбрать объект таможенного контроля, именуется индикатором риска (ст. 376 ТК ЕАЭС). При реализации процесса управления рисками таможенные органы преимущественно используют информационные системы и информационные технологии. С их помощью определяются индикаторы риска, осуществляется оценка риска, применяются меры по минимизации рисков. При выборе объектов таможенного контроля используются также информационно-программные средства Единой информационной автоматизированной системы (ЕАИС) таможенных органов.

В целях дифференцированного воздействия на риски таможенные органы применяют риск-категорирование участников ВЭД (п. 2 ст. 377

ТК ЕАЭС), предусматривающее выявление в ходе совершения таможенных операций объектов таможенного контроля с признаками рисков, а также использование сведений об уровне риска участников ВЭД при применении мер по минимизации рисков. По его результатам все лица, в отношении деятельности которых проводился анализ, в зависимости от оценки вероятности нарушения ими таможенных правил группируются по следующим категориям: низкий, средний и высокий уровни риска<sup>9</sup>. Автоматизация данного процесса исключает субъективный фактор в процессе отнесения лица к определенной группе. Федеральной таможенной службой установлено 30 критериев для итоговой оценки деятельности участников ВЭД<sup>10</sup>, в результате которой к лицам дифференцированно применяются контрольные мероприятия. В отношении субъектов низкого уровня рисков в основном проводится посттаможенный контроль.

Использование СУР предполагает проведение постоянного мониторинга деятельности участников внешнеэкономической деятельности и результатов совершения таможенных операций с перемещаемыми ими товарами, в отношении которых определена степень выборочности применения мер по минимизации рисков. Такая функция возложена на Главное управление таможенного контроля после выпуска товаров как структурное подразделение ФТС России<sup>11</sup>.

Использование информационных технологий в процессе посттаможенного контроля развивается по нескольким направлениям: модернизация системы управления рисками, совершенствование системы категорирования участников ВЭД, оптимизация информационного обмена между государственными органами как внутри России, так и в более широком масштабе: в рамках ЕАЭС и на глобальном международном уровне.

Одним из важных направлений посттаможенного контроля является контроль таможенной стоимости товаров. Автоматизированный контроль таможенной стоимости осуществляется с помощью информационно-справочной системы «Малахит». В основе работы данной системы находится анализ результатов таможенного оформления товаров и выявление фактов существенного отклонения заявленной таможенной стоимости това-

2019. № 2

<sup>9</sup> См.: Пункт 13 Стратегии и тактики применения системы управления рисками, порядка сбора и обработки информации, проведения анализа и оценки рисков, разработки и реализации мер по управлению рисками (за исключением рисков в области ветеринарии, санитарно-эпидемиологического надзора и обеспечения карантина растений) : утв. приказом ФТС России от 18 августа 2015 г. № 1677 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. № 8.

<sup>10</sup> Об утверждении Порядка автоматизированного определения категории уровня риска участников внешнеэкономической деятельности : приказ ФТС России от 1 декабря 2016 г. № 2256 (в ред. от 4 декабря 2018 г.) // Таможенные ведомости. 2017. № 3.

<sup>11</sup> Об утверждении Положения о Главном управлении таможенного контроля после выпуска товаров : приказ ФТС России от 5 октября 2018 г. № 1590 (подп. 48 п. 16). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ров от аналогичных средних показателей по региональным таможенным управлениям и ФТС России.

Здесь важно своевременное получение таможенным органом ценовой информации, в том числе получаемой от представительств ФТС России за рубежом, а также от иностранных органов власти и объединений предпринимателей. Налаженный информационный обмен вкупе с автоматизацией позволяет проводить сравнение заявленной таможенной стоимости товаров с ценовой информацией, полученной от указанных источников. На основании такого сравнения должны быть сформированы профили рисков, сигнализирующие о возможных нарушениях таможенных правил.

В декабре 2018 г. делегациями ЕАЭС и Китайской Народной Республики был согласован проект соглашения об обмене информацией относительно товаров и транспортных средств международной перевозки, экспортируемых из Китая в государства – члены ЕАЭС и из Союза в Китай, а также следующих транзитом через территории участников соглашения<sup>12</sup>. Получаемые сторонами данные будут способствовать повышению эффективности в сфере управления рисками и совершенствованию производства форм таможенного контроля, в том числе и проводимого после выпуска товаров.

В современных условиях широкомасштабного внедрения информационных технологий прогрессивные методы используются большинством таможенных органов. Так, в Чешской Республике программный продукт SPR позволяет накапливать и анализировать результаты контроля в целях развития и совершенствования системы анализа и управления рисками и системы постаможенного контроля в целом. Используется и информационная система ERIAN, позволяющая в автоматическом режиме анализировать сведения из электронной базы данных таможенных деклараций на предмет выявления случаев ввоза (вывоза) товаров с рисками нарушений таможенных правил. Указанная программа содержит сотни типов индикаторов риска постаможенного контроля по таким направлениям, как классификация товаров, их таможенная стоимость, иные характеристики товаров, а также субъекты, участвующие во внешней торговле (поставщики, отправители и пр.). Эти программы систематически актуализируются путем введения новых индикаторов риска<sup>13</sup>.

В рамках производства таможенного контроля особую актуализацию приобретает организация системы прослеживаемости товаров, начиная от их производства и заканчивая моментом выпуска в свободное обращение и получением конечным потребителем. Ее предшественником стала

---

<sup>12</sup> См.: ЕАЭС и Китай договорились направить проект Соглашения об обмене таможенной информацией на внутригосударственные процедуры. Информация опубликована на официальном сайте Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/18-12-2018-2.aspx> (дата обращения: 18.12.2018).

<sup>13</sup> См.: Шобиков А. Таможенный контроль после выпуска товаров : международный опыт. Чешская Республика // Таможенный вестник. 2016. № 6. С. 43.

обязательная маркировка ввозимых товаров. В настоящее время она введена, например, в отношении меховых изделий<sup>14</sup>, в 2019 г. планируется сделать обязательной маркировку обуви, молочной продукции и некоторых других товаров.

Функционирование ЕАЭС предполагает необходимость разработки наднациональной системы прослеживаемости. В 2019 г. прогнозируется ее запуск для определенных категорий товаров (бытовые электротовары, тяжелая техника, детские коляски, металлическая мебель, интегральные электронные схемы) в рамках проведения эксперимента<sup>15</sup>.

Особое значение эта система имеет для взаимодействия налоговых и таможенных органов. По оценке специалистов, при предоставлении в налоговые органы бухгалтерской отчетности «участник ВЭД замыкает единую цепочку документарной прослеживаемости. Таможня и налоговая в полном объеме видят движение товара и денежных средств, что сокращает число возможных проверок в будущем»<sup>16</sup>. Цели введения такого продукта – выявление возможных схем уклонения от уплаты таможенных и иных обязательных платежей, борьба с контрафактным оборотом продукции, противодействие нелегальному ввозу товаров.

Возможности цифровой прослеживаемости товаров могут быть востребованы при переходе к полномерной автоматической работе системы управления рисками как основы таможенного контроля.

Обращаясь к перспективам возможного развития посттаможенного контроля, следует отметить целесообразность учета таможенными органами аудиторских заключений. Такой эксперимент проводился в 2014–2016 гг.<sup>17</sup>, однако не получил дальнейшего воплощения. За рубежом материалы аудиторских проверок активно используют таможенные органы.

---

<sup>14</sup> О реализации пилотного проекта по введению маркировки товаров контрольными (идентификационными) знаками по товарной позиции «Предметы одежды, принадлежности к одежде и прочие изделия, из натурального меха» и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 24 марта 2016 г. № 235»: постановление Правительства РФ от 11 августа 2016 г. № 787 (в ред. от 19.01.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 34. Ст. 5245; 2019. № 4. Ст. 333.

<sup>15</sup> См.: Интервью начальника главного управления таможенного контроля после выпуска товаров ФТС России В. Селезнева. Информация опубликована на официальном сайте ФТС России. URL: [http://customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27186:-15022019&catid=26:2011-01-24-14-45-21&Itemid=1830&Itemid=1851](http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=27186:-15022019&catid=26:2011-01-24-14-45-21&Itemid=1830&Itemid=1851) (дата обращения: 16.02.2019).

<sup>16</sup> Давыдов Р. В системе прослеживаемости необходимо развивать механизмы физического контроля товаров. Информация опубликована на официальном сайте ФТС России. URL: [http://customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27135:-1------r&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835](http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=27135:-1------r&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=2094&Itemid=1835) (дата обращения: 21.01.2019).

<sup>17</sup> См.: Приказ ФТС России от 14 октября 2015 г. № 2053 «О проведении эксперимента по установлению возможности использования таможенными органами Российской Федерации аудиторских заключений для целей таможенного контроля».

Так, китайский опыт осуществления полноценного и всестороннего постаможенного контроля берет отсчет с 1994 г., когда в системе таможенных органов были созданы подразделения, наделенные соответствующими функциями. Рассматриваемый механизм носит название постаможенного аудита и включает два его вида: стандартный и специальный. Стандартный – ориентирован на предприятия с низким и средним уровнем риска, а специальный – проводится в отношении организаций с высокой степенью риска. В центре внимания специальной инспекции – контрабанда товаров, уклонение от уплаты налогов и другие виды нарушений законодательства, минимизация налогового риска<sup>18</sup>.

Таможенные органы КНР сотрудничают с посредническими агентствами, оказывающими помощь в решении отдельных вопросов, возникающих в ходе аудита. В рамках проведения анализа данных они нередко используют профессиональные услуги финансовых, бухгалтерских и иных организаций в части информационных технологий. Интересно, что такие услуги оказываются посредниками на возмездной основе за счет средств специальных фондов<sup>19</sup>.

Изучение данного опыта может быть востребовано и в ЕАЭС. Например, использование аудиторских заключений возможно в рамках рассмотрения вопросов о включении лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела, в таможенные реестры. Кроме того, в целях установления финансовой устойчивости уполномоченных экономических операторов могут использоваться материалы аудиторских проверок. Для решения данного вопроса возможно образование аудиторских компаний, наделенных полномочиями по проведению аудита с возможным включением их в реестры (по типу таможенных представителей, таможенных перевозчиков и пр.).

Введение института таможенных аудиторов позволит решить ряд задач: эффективно перераспределить контрольные функции между таможенными органами и таможенными аудиторами; предупредить возможные нарушения таможенных правил со стороны плательщиков таможенных платежей; обеспечить проведение мониторинга финансово-хозяйственной деятельности частных субъектов и сферы внешней торговли в целом. Кроме того, это придаст импульс рынку аудиторских услуг за счет введения нового направления, которое в настоящее время остается недостаточно развитым и востребованным.

Рассуждая в целом о цифровизации таможенных отношений, следует особое внимание уделить выравниванию уровней внедрения и использования информационных технологий в государствах – членах ЕАЭС. В настоящее время они различны и только стремятся к параллельному развитию. Игнорирование этих проблем, отсутствие согласованности в действиях органов публичной власти неминуемо приведет к росту рисков

---

<sup>18</sup> См.: Шобиков А. Особенности постаможенного контроля в КНР // Таможенный вестник. 2017. № 7. С. 49.

<sup>19</sup> См.: Там же.



нарушений таможенных правил, непрозрачности взаимодействия субъектов, невозможности качественной цифровизации таможенных отношений на союзной территории.

В настоящее время эти вопросы в определенной степени решаются Объединенной коллегией таможенных служб государств – членов Таможенного союза. В числе функций коллегии – координация разработки, совершенствования и внедрения информационных систем и информационных технологий, применяемых таможенными службами государств Сторон<sup>20</sup>. В рамках Евразийской экономической комиссии данные вопросы разрабатываются Департаментом информационных технологий. Выравнивание уровней развития информационных технологий в государствах – членах ЕАЭС будет способствовать скорейшей разработке единой информационной системы, благодаря которой будет налажен мгновенный обмен информацией между таможенными и иными государственными органами внутри ЕАЭС. Запуск такого механизма станет важным шагом на пути к созданию интегрированной информационной системы Союза<sup>21</sup>, предусмотренной Договором о ЕАЭС.

---

<sup>20</sup> См.: Статья 6 Договора об Объединенной коллегии таможенных служб государств – членов Таможенного союза : подп. в г. Москве 22 июня 2011 г. // Бюллетень международных договоров. 2012. № 5.

<sup>21</sup> Подробнее об этом см.: Протокол об информационно-коммуникационных технологиях и информационном взаимодействии в рамках Евразийского экономического союза. Приложение № 3 к Договору о Евразийском экономическом союзе : подп. в г. Астане 29 мая 2014 г. (в ред. от 15.03.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.11.2018).

*Саратовская государственная юридическая академия*

*Бакаева О. Ю., доктор юридических наук, профессор кафедры финансового, банковского и таможенного права*  
*E-mail: finpravo@ssla.ru*

*Saratov State Law Academy*

*Bakaeva O. Yu., Doctor of Legal Sciences,  
Professor of the Financial, Banking and  
Customs Law Department*  
*E-mail: finpravo@ssla.ru*