Таможенный механизм обеспечения импортозамещения в России

Кожина Н.А., к.э.н., доцент кафедры экономической теории и мировой экономики, Владивостокский филиал Российской таможенной академии, Владивосток, Россия

Кирбитова С.В., к.э.н., доцент кафедры экономической теории и мировой экономики, Владивостокский филиал Российской таможенной академии, Владивосток, Россия

Аннотация. Статья посвящена актуальным вопросам применения таможенного механизма импортозамещения в России. Уточнены его направления и инструменты, определена роль таможенных органов как непосредственных участников государственной политики импортозамещения, выявлены направления совершенствования таможенного механизма импортозамещения.

Ключевые слова: импортозамещение, таможенно-тарифная политика, санкционные товары, государственные закупки, национальный режим осуществления закупок.

Customs mechanism for import substitution in Russia

Kozhina N.A., Ph.d., associate Professor of the Department of economic theory and world economy, Vladivostok branch of the Russian customs Academy, Vladivostok, Russia

Kirbitova S.V., Ph.d, associate Professor of the Department of economic theory and world economy, Vladivostok branch of the Russian customs Academy, Vladivostok, Russia

Annotation. The article is devoted to topical issues of application of the customs mechanism of import substitution in Russia. Its directions and tools are

specified, the role of customs authorities as direct participants of the state policy of import substitution is defined, the directions of improvement of the customs mechanism of import substitution are revealed.

Keywords: import substitution, customs and tariff policy, sanctioned goods, public procurement, national procurement regime.

В современных условиях таможенные органы являются непосредственными участниками государственной политики импортозамещения. Это связано, с одной стороны, с реализацией ими таможенно-тарифной политики, оказывающей воздействие на внешнюю торговлю России. С другой стороны, ФТС России является достаточно крупным государственным заказчиком, осуществляющим закупки товаров для обеспечения своей деятельности.

Проблемам и перспективам импортозамещения посвящено большое количество научных изысканий. В частности, этому процессу посвящены труды авторов Алехиной Т.А., Бакаевой О.Ю., Бодрунова С.В., Жакевич А.Г., Зайцева Д.Н., Коваленко С.В., Назарчук Е.Н., Плотникова В.А. и других. Однако, таможенный механизм обеспечения импортозамещения в России исследован не достаточно и, наиболее часто, только в разрезе таможенно-тарифного регулирования. Этот аспект изучался Кирбитовой С.В., Машуниной А.П., Наумовым В.В., Скудаловой Т.В. и другими.

Таможенный механизм импортозамещения представляет собой совокупность мер, позволяющих активизировать производство российских товаров, и является одним из направлений таможенной политики, а не средством ее реализации. Его можно рассматривать с позиций:

– осуществления таможенно-тарифной политики;

– проведения государственных закупок в соответствии с Федеральным законом 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ).

Элементы таможенного механизма импортозамещения представлены на рис. 1.

Источник [1]

Рис. 1 – Таможенный механизм политики импортозамещения

Импортозамещение как часть таможенно-тарифной политики прослеживается в социально-экономической политике России. Это видно в основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики страны. Кроме этого, в России указом Президента Российской Федерации от 06.08.2014 № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» (далее – указ Президента РФ от 06.08.2014 № 560) с 2015 года введены и действуют антисанкционные меры, предполагающие запрет на ввоз отдельных сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия из ряда государств

(Соединенных Штатов Америки, стран Европейского союза, Канады, Австралии, Украины и других) в ответ на введение этими странами запретов на поставку в Россию отдельных видов продукции и ограничений доступа российских компаний и банков к финансовым рынкам. Список запрещенных к ввозу товаров утвержден постановлением Правительства РФ от 07.08.2014 № 778.

Антисанкционные меры представляют собой специальные ответные экономические меры на определенные страны с учетом степени их вовлеченности в санкционный режим против Российской Федерации. На этапе введения этих мер в стране наблюдалось ослабление конкуренции, дефицит некоторых видов товара, значительный рост цен, что было, прежде всего, связано с полным или частичным отсутствием импортозамещающей продукции.

Основным направлением бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики в 2018 и последующих 2019-2021 годах стала реализация принципа эскалации таможенного тарифа, предполагающего установление минимальных пошлин на материалы, сырье, комплектующие и максимальных – на готовые изделия. Этот подход направлен на защиту производителей российских товаров от зарубежных конкурентов и, как следствие, способствует импортозамещению.

Социально-экономическая политика России включает в себя также реализацию обязательств перед ВТО. Так, в 2016 г. в рамках очередного этапа выполнения достигнутых договоренностей изменение ставок ввозных таможенных пошлин затронуло 15,2% всего таможенного тарифа (около 1,8 тысяч десятизначных подсубпозиций ТН ВЭД ЕАЭС). В части вывозных пошлин в сторону понижения в 2016 году были скорректированы ставки вывозных таможенных пошлин в отношении 201 тарифной линии [1].

Дополнительно осуществлялись меры по либерализации импортного

[1] Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2018 г. и последующие 2019-2020 гг. // Официальный сайт Министерства финансов РФ.

тарифа, содействующие развитию национальных экономик за счет расширения доступности сырьевой базы, удешевления компонентной базы, проведения модернизации технологических производств.

Таким образом, стратегически таможенно-тарифная политика России направлена на улучшение товарной структуры внешней торговли страны, защиту отечественных производителей, стимулирование инвестиционных процессов.

Таможенные органы как администраторы таможенной политики применяют определенные инструменты (рис. 1): таможенные импортные пошлины; квотирование импорта; лицензирование импорта; прямой запрет на импортные товары.

Согласно указу Президента Российской Федерации от 06.08.2014 № 560 и постановлению Правительства РФ от 07.08.2014 № 778 ФТС России осуществляет мероприятия по недопущению ввоза в страну сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия из отдельных стан, так называемых санкционных товаров. При их обнаружении таможенные органы применяют меры по их уничтожению согласно указу Президента РФ 29.07.2015 № 391 «Об отдельных специальных экономических мерах, применяемых в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» (далее - указ Президента РФ от 29.07.2015 № 391).

Результаты деятельности таможенных органов по изъятию и уничтожению санкционных товаров представлены в табл. 1.

Таблица 1

Результаты работы таможенных органов по изъятию и уничтожению санкционных товаров, тыс. тонн

Показатель	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год	Итого
Изъято и уничтожено товаров	0,9	3,8	8,0	4,7	17,4

Составлена автором по [2, 3, 4]

Данные табл. 1 отражают рост объемов изъятия и уничтожения санкионных товаров в период 2015-2017 годов. При этом значительные результаты приходятся на 2017 год (почти 46 % от итогового значения за весь

период). В 2018 году наблюдается снижение показателя до 4,7 тыс. тонн санкционного товара, что связано, прежде всего, с адаптацией участников ВЭД к существующим торговым ограничениям. За три года действия указа Президента РФ от 29.07.2015 № 391 таможенными органами было изъято и уничтожено 17,4 тыс. тонн отдельных групп товаров.

В целях недопущения незаконного ввоза санкционных товаров на территорию Российской Федерации с территории соседних государств в таможенных органах в 2015 году были созданы мобильные группы для работы на путях следования автомобильного и железнодорожного транспорта. В 2017 году таможенные органы были наделены правом остановки транспортных средств на территориях – зонах таможенного контроля.

Для эффективной деятельности мобильных групп таможенными органами в период 2016-2018 году закуплены 46 мобильных комплексов на базе транспортных средств, оснащенных техническими средствами таможенного контроля. Информационное обеспечение мобильных групп осуществляется на основании проекта многофункциональной оперативно-поисковой системы (мобильное рабочее место инспектора).

Результаты деятельности мобильных групп таможенных органов по пресечению ввоза санкционных товаров представлены в табл. 2.

Таблица 2

Результаты деятельности мобильных групп таможенных органов по пресечению ввоза санкционных товаров

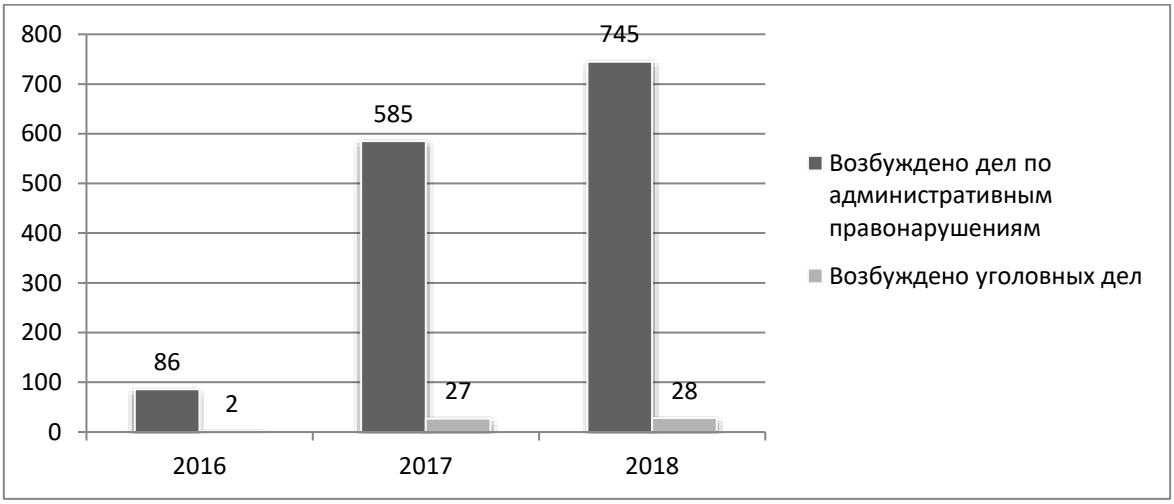
Показатели	**2016 год, тыс тонн**	**2017 год, тыс тонн**	**2018 год, тыс тонн**	**Темп роста, %**	
				2017 к 2016	**2018 к 2017**
Выявлено товаров	10	9,6	7,2	96,00	75,00
Изъято и уничтожено товаров	3,8	8,0	4,7	210,53	58,75

Составлена автором по [3, 4]

Как видно из табл. 2 наблюдается тенденция снижения объемов ввоза санкционной продукции, что связано с совершенствованием таможенного законодательства и повышением добросовестности перевозчиков товаров.

Деятельность мобильных групп таможенных органов направлена на пресечение нарушений таможенного законодательства. Ее результаты

представлены на рис. 2.



Составлен автором по [3, 4]

Рис. 2 – Результаты работы мобильных групп таможенных органов по пресечению нарушений таможенного законодательства

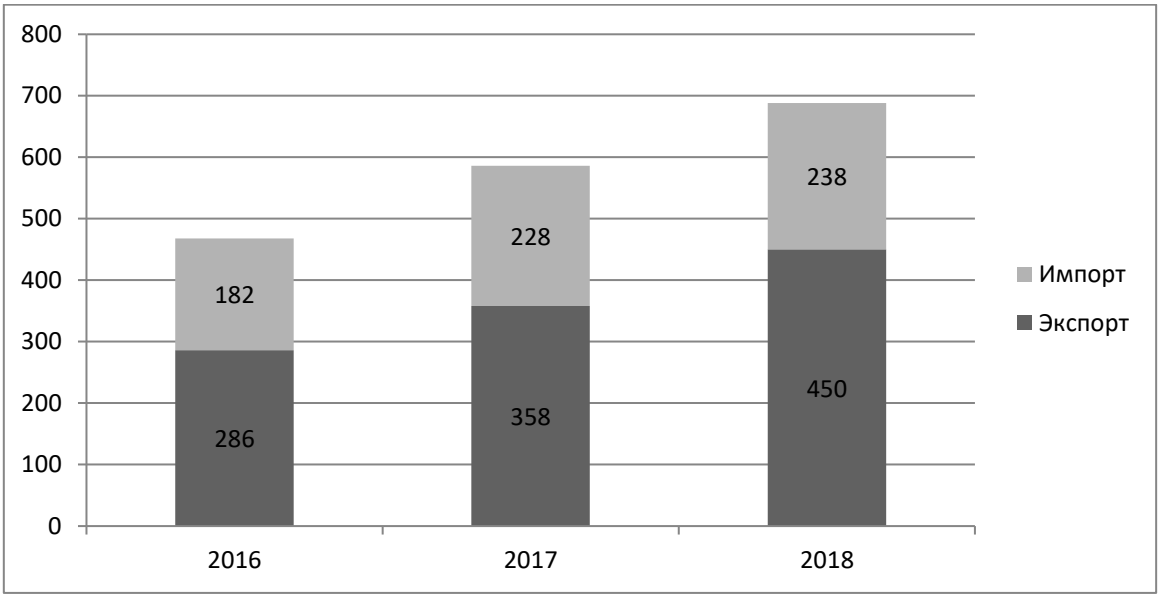
Данные рис. 2 отражают рост количества возбужденных дел, как по административным правонарушениям, так и уголовным делам. Значительное увеличение показателей наблюдается в 2017 году по сравнению с 2016 годом, что напрямую связано с принятием Федерального закона от 29.07.2017 № 232 «О внесении изменений в Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации», согласно которому таможенных органов были наделены правом остановки транспортные средства на определенных территориях – зонах таможенного контроля.

Таким образом, анализ показателей по пресечению ввоза в Россию санкционных товаров позволяет сделать вывод об эффективной деятельности таможенных органов по данному направлению деятельности.

Результаты импортозамещения могут быть оценены на основании показателей внешней торговли Российской Федерации. Их динамика за 2016 – 2018 годы представлена на рис. 3.

На рис. 3 видно, что за исследуемый период наблюдается рост внешнеторгового оборота, экспорта и импорта товаров. Так, в 2018 году по сравнению с 2017 годом экспорт увеличился на 25,2 %, импорт на 4,4 %. Эти показатели в 2017 году по сравнению с 2016 годом составили 25,7 % и 25,3 %

соответственно.



Составлено автором по [4]

Рис. 3 – Динамика показателей внешней торговли России в 2016-2018 годах

Динамика увеличения экспорта не является фактором успешной реализации политики импортозамещения, так в его структуре по-прежнему существенную долю около 60 % (в 2018 – 64 %) составляют топливно-энергетические товары.

В период 2016 - 2018 годов растет импорт товаров. При этом наблюдается увеличение не только стоимостных, но и физических его объемов (табл. 3).

Данные табл. 3 отражают рост импорта по всем группам товаров, что свидетельствует о сохраняющейся импортозависимости по средствам производства, компонентной базе, потребительским товарам.

Таблица 3

Темпы роста импорта России по некоторым группам товаров, %

Виды товаров	**Темп роста 2018 г. к 2017 г.**	
	стоимостного объема	**физического объема**
Машины, оборудование и транспортные средства	102	102
Легковые автомобили, грузовые автомобили	110	82
Продукция химической промышленности	108	101
Продовольственные товары и сырье для их производства	102	102
Металлы и изделия из них	109	102
Текстильные изделия и обувь	109	102
Топливно-энергетические товары	108	98

Составлена автором по [4]

Одним из вариантов решения этой задачи может быть дальнейшая оптимизация ввозных таможенных пошлин (их уровня и структуры) в отношении машин, технологического оборудования, компонентов для производимой на территории России продукции, а также товаров, не имеющих аналогов у отечественных производителей.

Таможенно-тарифная политика не является единственным направлением обеспечения импортозамещения в Российской Федерации. Во многом этот процесс зависит не от деятельности таможенных органов, а от желания отечественных производителей применять в своей деятельности товары российского производства.

Что касается таможенных органов, то в рамах таможенного механизма обеспечения импортозамещения, они являются государственными заказчиками и действуют в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и приказом ФТС России от 15.08.2016 № 1585 «Об утверждении Концепции импортозамещения в таможенных органах Российской Федерации до 2020 года» (далее Концепция импортозамещения).

На конец 2014 года таможенные органы РФ, так же, как и другие субъекты экономики России, оказались импортозависимыми. Доля общесистемных программных средств, телекоммуникационного оборудования, досмотровой рентгенотелевизионной техники (ДРТ) и инспекционно - досмотровых комплексов ИДК зарубежного производства составила 98 – 100 %[2].

Основными объектами импортозамещения в таможенных органах согласно Концепции импортозамещения стали программные средства, телекоммуникационное оборудование и технические средства таможенного контроля. Выделяется два направления обновления таможенного оборудования (рис. 4).

[2] Приказ ФТС России от 15.08.2016 № 1585 «Об утверждении Концепции импортозамещения в таможенных органах Российской Федерации до 2020 года».

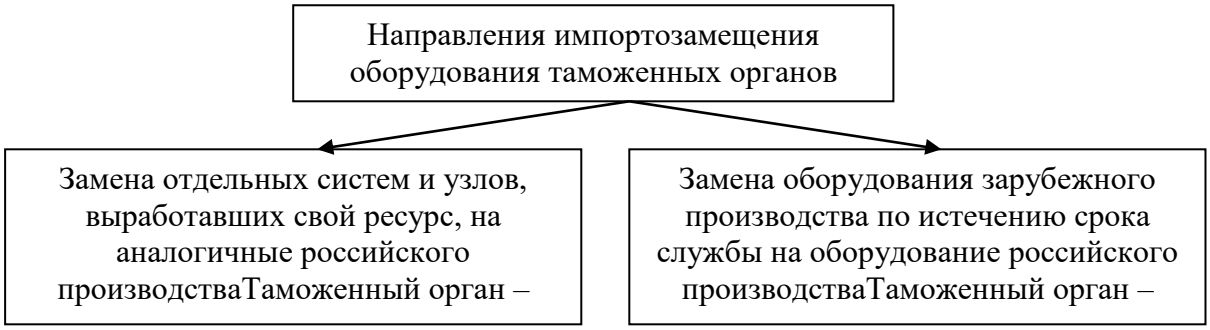


Рис. 4 – Направления импортозамещения оборудования таможенных органов

Постепенный переход на российские аналоги обеспечит таможенным органам, прежде всего, независимость от иностранных поставщиков, что является актуальным в условиях нестабильной политической ситуации с другими странами.

Начальник Центрального информационно-технического таможенного управления ФТС России Алексей Тимофеев выделил два наиболее привлекательных для таможенных органов типа импортозамещения:

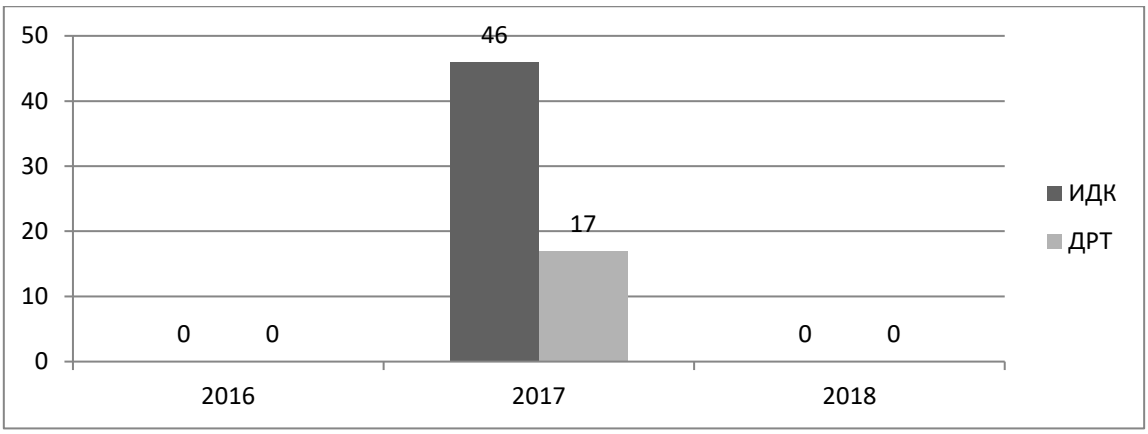
1. Локализация производства высокотехнологичной продукции и ее сертификация в России (OEM-партнерство);

2. Замещение импортных товаров на свободно распространяемые товары или продукты с открытым кодом[3].

Оба варианта имеют достоинства и недостатки. Так, для организации производства высокотехнологичной продукции в России требуются инвестиции и время для реализации таких проектов. Применение программного обеспечения, находящегося в свободном доступе, требует больших расходов по настройке, сопровождению, администрированию, часто равных стоимости его приобретения; проблемы интеграции программных продуктов.

Каковы итоги реализации Концепции импортозамещения в таможенных органах за 2016-2018 годы? На начальном этапе по всем объектам были проведены исследования отечественного рынка технических средств таможенного контроля, затем осуществлены государственные закупки ИДК и ДРТ российского производства (рис. 5).

[3] Носов Н. Импортозамещение на таможне // PC Week/RE, №7 (906), 04.04.2016.



Составлен автором по [5]

Рис. 5 – Поставка инспекционно-досмотровых комплексов и досмотровой рентгенотелевизионной техники, ед.

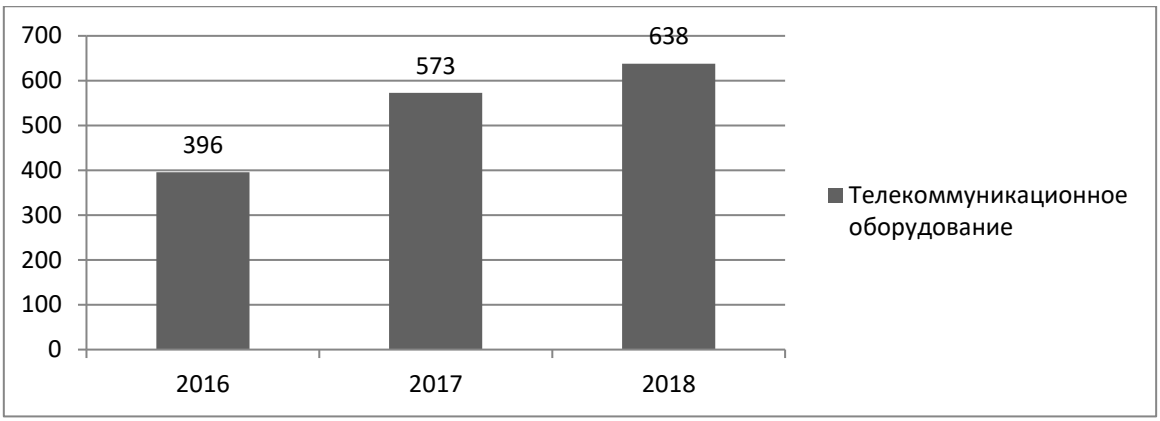
Как видно на рис. 5, заключение государственных контрактов и поставка 46 инспекционно - досмотровых комплексов (мобильных) произведена в 2017 году. По состоянию на 01 ноября 2015 г. в ФТС России имелось в наличии 17 стационарных ИДК типа HCV-Gantry, HCVG-6040, HCV-Stationary и THSCAN MB1215HL и 42 мобильных ИДК типа HCV-Mobile[4]. Все 49 комплексов зарубежного производства. Соответственно обновление данного вида технических средств таможенного контроля составило 77,98 %.

По досмотровой рентгенотелевизионной технике поставки также были осуществлены только в 2017 году и составили 17 единиц.

Другим объектом, согласно Концепции импортозамещения, стало телекоммуникационное оборудование. Динамика его приобретения в период 2016-2018 годов представлена на рис. 6.

На рис. 6 видно, что за весь период 2016-2018 годов идет интенсивное приобретение телекоммуникационного оборудования отечественного производства: маршрутизаторов, коммутаторов и IP-телефонных станций.

[4] Приказ ФТС России от 20.01.2016 № 75 «Об утверждении аналитической программы ФТС России «Организация эксплуатации инспекционно-досмотровых комплексов в таможенных органах Российской Федерации» на 2016 –2018 годы».



Составлен автором по [2, 3, 4]

Рис. 6 – Поставка телекоммуникационного оборудования, ед.

Темп роста показателя в 2017 году по сравнению с 2016 годом составляет 45,8 %, в 2018 году по сравнению с предыдущим годом 11,3 %. Данная динамика подтверждает постепенный переход на информационно-коммуникационные технологии отечественного производства, что позволяет в будущем обеспечить бесперебойное функционирование сегментов ВИТС ФТС России независимо от зарубежных поставок.

Однако следует отметить, что существует проблема отсутствия отечественного телекоммуникационного оборудования с достаточными для работы таможенных органов техническими характеристиками. Например, коммутаторов и маршрутизаторов с большой емкостью батареи. Поэтому импортозамещение такого оборудования не всегда является физически возможным.

Приобретение программного обеспечения в таможенных органах осуществляется в соответствии с запретом, установленным постановлением Правительства РФ от 16.11.2015 № 1236 «Об установлении запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд». То есть, при формировании планов-графиков закупок контрактные службы таможенных органов выбирают программные продукты из единого реестра российских программ для электронных вычислительных машин и баз данных и реестра евразийского программного обеспечения.

Согласно данным Единой информационной системы в сфере закупок ФТС России были осуществлены государственные закупки неисключительных прав на использования программного обеспечения в 2016 году – 1 комплект, в 2018 году – 1005 комплектов.

Следует отметить, что процент зарубежных программных средств, обеспечивающих защиту информации таможенных органов, по состоянию на 2015 год составлял не более 8 %. Поэтому по этим объектам проблема импортозамещения не стояла так остро.

Импортозамещение осуществляется не только по объектам, установленным в Концепции импортозамещения. На это процесс влияют положения статьи 14 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, согласно которым таможенные органы, так же как и другие государственные заказчики, применяют национальный режим при осуществлении своих закупок. Для этого в рамках контрактной системы в сфере закупок действуют нормативные правовые документы, устанавливающие запреты, ограничения и условия допуска для товаров иностранного производства (табл. 4).

Таблица 4

Национальный режим государственных закупок для таможенных органов

<table>
<tr><th></th><th>Запрет</th><th>Ограничение</th><th>Условия допуска</th></tr>
<tr><td rowspan="4">Нормативные правовые документы национального режима государствен-ных закупок, срок их действия, виды товаров</td><td>Постановление Правительства РФ от 14.07.2014 № 656;
не установлен;
автотранспортные средства</td><td>Постановление Правительства РФ от 10.07.2019 № 878;
действует с 01.09.2019, срок действия не установлен;
радиоэлектронная продукция</td><td rowspan="4">Приказ Минфина России от 04.06.2018 № 126н «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
не установлен;
прочие товары</td></tr>
<tr><td>Постановление Правительства РФ от 16.11.2015 № 1236;
не установлен;
программное обеспечение</td><td rowspan="3">Постановление Правительства РФ от 20.09.2018 № 1119;
не установлен;
патроны и т.п.</td></tr>
<tr><td>Постановление Правительства РФ от 05.09.2017 № 1072;
действует до 01.12.2019;
офисная мебель</td></tr>
<tr><td>Постановление Правительства РФ от 11.08.2014 № 791;
не установлен; форменная одежда, инвентарь из резины и пластмассы</td></tr>
</table>

Нормативные правовые документы, устанавливающие национальный режим при осуществлении государственных закупок, охватывают основные виды товаров необходимых таможенным органам для осуществления деятельности и обеспечивают импортозамещение в государственном секторе экономики России. Однако они не совершенны.

Так, существуют проблемы с наличием или отсутствием необходимости участнику закупки (по товарам, на которые установлены запреты) предоставить в составе заявки сертификат по форме СТ-1. На практике это приводит к отклонению заявок всех участников, признании способа определения поставщика несостоявшимся. То есть, существует необходимость совершенствования законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

Подводя итог, следует отметить, что таможенные органы являются непосредственными участниками импортозамещения. В большей степени это реализуется в рамках применения федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ и Концепции импортозамещения в таможенных органах Российской Федерации до 2020 года. Таможенно-тарифная политика оказывает влияние на экспорт и импорт России. Однако, в большей степени успех государственной политики импортозамещения зависит от деятельности отечественных производителей.

Библиографический список

1. Кирбитова С.В. Импортозамещение: сущность, практика реализации, стратегические приоритеты и особенности применения таможенного механизма в России. Казань: Бук, 2019. 148 с.

2. Таможенная служба Российской Федерации в 2016 году. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://customs.ru/activity/results/ezhegodnyj-sbornik-tamozhennaya-sluzhba-rossijskoj-federaczii/document/89909

3. Таможенная служба Российской Федерации в 2017 году. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://customs.ru/activity/results/ezhegodnyj-sbornik-tamozhennaya-sluzhba-rossijskoj-federaczii/document/89908

4. Таможенная служба Российской Федерации в 2018 году. [Электронный

ресурс]. – Режим доступа: http://customs.ru/activity/results/ezhegodnyj-sbornik-tamozhennaya-sluzhba-rossijskoj-federaczii/document/176084

5. Единая информационная система в сфере закупок. Официальный сайт. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://zakupki.gov.ru/epz/order/quicksearch/search.html

References

1. Kirbitova S.V. Import substitution: the nature, practice implementation, strategic priorities and application of customs mechanism in Russia. Kazan: Buk, 2019. 148 p.

2. Customs service of the Russian Federation in 2016. [Electronic resource.] – Mode of access: http://customs.ru/activity/results/ezhegodnyj-sbornik-tamozhennaya-sluzhba-rossijskoj-federaczii/document/89909

3. Customs service of the Russian Federation in 2017. [Electronic resource.] – Mode of access: http://customs.ru/activity/results/ezhegodnyj-sbornik-tamozhennaya-sluzhba-rossijskoj-federaczii/document/89908

4 Customs service of the Russian Federation in 2018. [Electronic resource.] – Mode of access: http://customs.ru/activity/results/ezhegodnyj-sbornik-tamozhennaya-sluzhba-rossijskoj-federaczii/document/176084

5. Unified information system in the field of procurement. Official site. [Electronic resource.] – Mode of access: http://zakupki.gov.ru/epz/order/quicksearch/search.html