

Электронная таможня в России и в Китае

© 2019

О.М. Карпова, И.А. Майбуров

В статье рассмотрены проекты цифровизации таможенных служб России и Китая. Первый из них относительно молод, второй — полностью внедрен, нацелен на активную экспансию во внешнюю среду. При общей цели (создание единого информационного пространства в этой немаловажной сфере экономики) подходы к реализации проектов значительно разнятся. Авторы в хронологическом порядке рассматривают этапы развития каждого из проектов, предлагая возможные направления по их кооперации и координации.

Ключевые слова: таможенная служба, электронизация экспорта и импорта, информационное общество, Евразийский экономический союз (ЕАЭС), проект «Один пояс, один путь», единое окно, «Золотая таможня» Китая.

DOI: 10.31857/S013128120006095-5

Электронные технологии укоренились настолько, что ныне требования государственных служб о предоставлении документов в печатной форме можно уподоблять практикам каменного века. Стремясь идти в ногу с эпохой, власти многих стран внедряют электронизацию в ведомствах всех уровней и направлений. Появляются виртуальные правительства, управление и контроль посредством инновационных преобразований. Следующий уровень — глобальное правительство и электронная коммуникационная сеть, охватывающая все страны мира. На пути к глобальной цели тактические моменты представляются в виде синхронизации аналогичных систем между группами государств или между ведомствами разных государств.

Статья рассматривает два цифровых проекта — электронную таможню, реализуемую в России, и «золотую» таможню Китая¹. Первая предназначена для ускорения и упрощения процесса перемещения грузов через госграницу, вторая — для построения социалистической таможенной системы с китайской спецификой. Цель исследования — раскрыть шансы кооперации и координации действий таможенных служб обеих стран. В его финальной части суммируется собранная информация, предложена хронологическая шкала процессов реформирования таможенных служб двух стран, изложен ряд соображений о возможностях более глубокого межгосударственного взаимодействия в данной сфере.

Информационная база исследования

Авторы проанализировали труды российских и зарубежных ученых, российские и китайские нормативно-правовые документы, включая Таможенный кодекс ЕАЭС², законы о таможенном регулировании КНР, веб-сайты российской и китайской таможенных служб.

Карпова Ольга Михайловна, аспирант кафедры финансового и налогового менеджмента Уральского федерального университета. E-mail: olmkarпова@gmail.com.

Майбуров Игорь Анатольевич, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой Уральского федерального университета. E-mail: mayburov.home@gmail.com.

Оба таможенных проекта особенно актуальны в рамках реализации одного из самых амбициозных и масштабных межгосударственных проектов современности — «Пояс и путь», предложенного и спонсируемого Китаем³ (Россия — один из ключевых участников). Авторы полагают, что построение эффективной международной торговой сети было бы невозможно при «бумажном» формате взаимодействия. Для стран, участвующих в проекте одной из насущнейших задач являются взаимно интегрируемые системы, которые позволяли бы ускорить процесс прохождения грузов через границу.

Отметим, что среди российских экспертов тема сотрудничества таможенных служб России и Китая весьма популярна, и это не удивительно, поскольку на долю Китая приходится весьма внушительный показатель внешнеторгового товарооборота России⁴. Н.И. Атанов и Е.В. Аюшева акцентировали внимание в своем исследовании на «асимметричности» внешнеторговых условий в приграничных территориях двух стран. В Китае, по их мнению, работа участников внешнеторговой деятельности (ВЭД) активно стимулируется административными ресурсами, тогда как в России необходимые для нее условия созданы лишь минимально⁵. Т.П. Лепа отмечает возможности развития относительно новых сфер межгосударственного взаимодействия (таких, в частности, как туризм). При этом, впрочем, указывает и на потенциальную опасность экспансии Китая во внешний мир (имея в виду неконтролируемую миграцию в Россию)⁶. Новые технологии в российском таможенном администрировании рассматриваются Т.И. Белоусовой, Е.И. Антоновой и Н.А. Шаланиной, усматривающими, в частности, недостаточную проработанность внедряемых программ, выявляя возникающие из-за этого проблемы⁷.

В англоязычных источниках преобладает интерес к конкретным инновациям. П. Лавлок и Дж. Уре анализируют «золотые» проекты Китая, констатируя, что реализуются они эффективно, хотя, по их мнению, КНР пошла в деле внедрения цифровых технологий не по европейскому пути⁸. С. Калатил и Т. Боас полагают, что правительство Китая использует электронные технологии не просто для упрощения взаимодействия бизнес-структур с органами власти, но и для упрочения существующего там социалистического режима⁹.

Внедрение проектов цифровизации

«Золотая таможня» Китая. Рыночная экономика с китайской спецификой представляет собой, по мнению авторов, скрытый контроль правительства за действиями всех участников рынка, начиная с государственных структур и кончая уличными торговцами. Обеспечить такое проникновение в эти структуры посредством традиционных методов достаточно проблематично, и на помощь приходят инновационные решения по линии электронных технологий.

Инициатором проекта «Золотая таможня» выступил в июне 1993 г. тогдашний вице-премьер Госсовета КНР Ли Ланьцин¹⁰. Проект был призван создать интегрированную систему передачи данных, соединяющую иностранные торговые компании, банки с таможенными и налоговыми органами КНР. Данная система предназначалась для того, чтобы не только ускорить процессы таможенного оформления, но и повысить собираемость налогов и пошлин.

Эта масштабная реформа таможенной системы стартовала, напомним, в 1994 г. А год спустя, в 1995, Государственная таможенная администрация выпустила «Резолюцию о разработке современного таможенного режима», в которой были изложены основные рамки и двухэтапная стратегия развития таможенной службы.

На первом этапе только что внедренная электронная система отслеживания данных позволила выявить множество фактов контрабанды — за 1999 г. почти на 80 млрд юаней. При этом сумма собранных таможенных платежей увеличилась на 71 млрд юаней по сравнению с аналогичным периодом до внедрения новой системы¹¹.

Первый этап удалось завершить к 2003 г. Вслед за этим была принята Стратегия развития второго этапа современного таможенного режима на 2004–2010 гг. Данная стратегия подразумевала создание нового механизма управления, включавшего в качестве основного элемента систему анализа рисков.

К 2010 г. предполагалось создать современный таможенный режим, отвечающий целям национальной политики, который адаптирован к уже развитой социалистической рыночной экономике и интегрирован в международное сообщество. Таможенные службы КНР предстали перед амбициозной задачей: из обычного государственного органа преобразиться в учреждение, функционирующее на базе наиболее передовых технологий. Авторы стратегии считали, что именно использование информационных технологий позволит соблюсти баланс между строгим надзором, эффективными действиями и честностью сотрудников таможенных органов.

Система управления рисками была внедрена повсеместно в 2004 г. И уже за первый год работы было выявлено 5 820 случаев контрабанды и таможенных правонарушений на сумму 6,4 млрд юаней, а штраф за уклонение от уплаты таможенных пошлин составил 0,36 млрд юаней.

По окончании второго этапа проект «Золотой таможни» вошел в стадию опытной эксплуатации и процесса приемки. Следует отметить, что за последующие пять лет именно таможенная служба стала среди государственных ведомств Китая лидером по внедрению инноваций в рабочие процессы¹².

К 2016 г. были внедрены и задействованы национальная система таможенного контроля, система управления кредитами для предприятий, занимающихся импортом и экспортом, система мониторинга логистики, мобильное приложение для бизнеса, платформа поддержки участников внешнеэкономической деятельности, платформа «Электронный порт», а также система таможенной разведки, система предупреждения и контроля коррупционных рисков¹³.

В 2017 г. таможенная служба КНР объявила о полном переходе к системе «Единое окно», которая охватывает 11 ведомств. В дальнейшем предстоит полный отказ от печатной формы документов. Отметим, что предварительное декларирование грузов теперь не предусмотрено. Общий принцип действия проекта «Золотая таможня» может быть представлен в виде схемы (рис. 1).

Выстроенная в Китае система «золотой таможни» весьма удобна с точки зрения электронного документооборота с другими странами. Именно с ней придется столкнуться участникам проекта «Пояс и путь». Возможности для сотрудничества могут быть предложены, исходя из сопоставления «золотой таможни» с уже существующей подобной системой в стране-партнере. Представляется весьма интересным рассмотреть систему «Электронная таможня», внедряемую на территории России — крупнейшей из стран — участниц проекта «Пояс и путь».

Проект Электронной таможни в РФ. Переход российских таможенных служб в цифровой формат стартовал в 2002 г., когда была утверждена федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 гг.)». В ее рамках предполагалось создать электронное правительство, что позволило бы упростить процесс взаимодействия государства, бизнес-структур и граждан. Уже в конце 2010 г. правительство утвердило новую федеральную целевую программу «Информационное общество (2011–2010 гг.)», которая состояла из шести направлений (подпрограмм):

- качество жизни граждан и условия развития бизнеса;
- электронное государство и эффективность государственного управления;
- российский рынок информационных и телекоммуникационных технологий;
- базовая инфраструктура информационного общества;
- безопасность в информационном обществе;
- цифровой контент и культурное наследие.

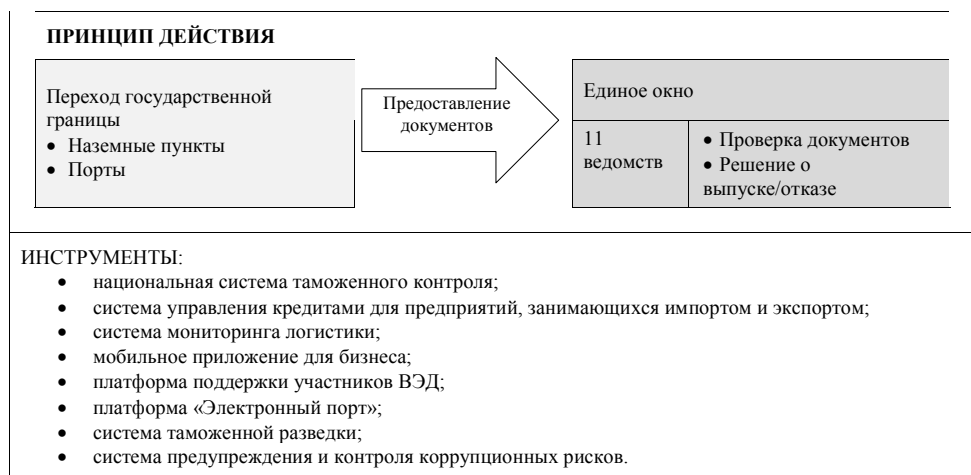


Рис. 1. Схема действия механизма «Золотая таможня».

Источник: составлено авторами.

Для министерств и ведомств были утверждены программы развития и дорожные карты в рамках новой программы, где обозначались этапы внедрения новых информационных технологий. В частности в 2012 г. были приняты Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года, дорожная карта «Совершенствование таможенного администрирования» и дорожная карта «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта». Также на федеральном уровне был закреплён принцип однократности предоставления данных, что значительно укорачивает список необходимых документов для декларанта при повторном оформлении груза.

С 2012 г. было налажено информационное взаимодействие между таможенными органами на всей территории РФ, а при прохождении границы реализован механизм интегрированного контроля (таможенная служба самостоятельно проверяет документацию, предоставляемую участниками внешнеэкономической деятельности)¹⁴. Внедрение электронных технологий позволило с 2014 г. полностью отказаться от таможенных деклараций на бумаге и полностью перейти к электронной форме. В 2017 г. в электронной форме было подано 99,98% от общего количества таможенных деклараций. Более того, декларант имеет возможность предварительно задекларировать груз. Однако большинство сопроводительных документов все еще требуется предоставлять в печатной форме. Также внедрена и успешно функционирует система управления рисками, которая в перспективе станет межведомственной.

Россия является, как известно, членом Евразийского экономического союза (ЕАЭС), что предполагает создание общего рынка со странами-участницами (Арменией, Белоруссией, Казахстаном, Киргизией). Для упрощения процедуры оформления грузов при перемещении как через внутренние, так и через внешние границы, в государствах — участниках ЕАЭС внедряется механизм единого окна. С 2017 г. единое окно в тестовом режиме реализуется и на территории России (как в морских портах, так и в наземных пунктах пропуска). Планируется объединить в единую сеть 28 ведомств. Однако на конец 2017 г. показатель реализации по основным характеристикам находился на уровне 58% (аналогично показателю Кыргызстана).

Единое окно является неотъемлемой частью системы «Электронной таможни», которая выстраивается из отдельных инновационных внедрений в таможенной службе. Данный механизм в скором времени должен быть запущен на всей территории России и на территории ЕАЭС. В проектном виде схема электронной таможни выглядит следующим образом (рис. 2).



Рис. 2. Проект «Электронная таможня».

Источник: составлено авторами.

Несомненно, проект «Электронная таможня» выглядит более масштабно, нежели китайская «Золотая таможня». Однако второй из них уже реализован на практике, а сроки вступления в силу первого достоверно не известны.

Главная проблема российского проекта — необходимость интеграции уже действующих и вводимых в разных ведомствах систем в систему единую. Изначально программы создавались под конкретное ведомство, без соблюдения принципа единообразия предоставления и обработки информации.

Федеральная таможенная служба России в перспективе нацелена на создание глобальной таможенной сети, которая будет объединять единые окна государств-участников. На сегодняшний день ведутся переговоры об обмене данными между китайской и российской таможнями, в том числе и в рамках проекта «Пояс и путь». Однако одним из наиболее проблемных вопросов является раскрытие цены товара. В Китае цена — это коммерческая тайна, следовательно, таможенный орган не вправе передавать информацию третьей стороне.

Перспективы кооперации

Итак, информационные технологии активно внедряются в деятельность государственных органов России и Китая. Несмотря на то, что процесс информатизации таможенной службы был запущен в России позже, современное состояние дел находится в ней на достаточно высоком уровне. В каждой стране процесс проходит в собственном ритме, который следует учитывать при разработке плана по межгосударственной синхронизации (рис. 3).

На основе данных в представленной схеме могут быть предложены проекты для сотрудничества таможенных служб.

В обеих странах реализуется система «Единое окно», которая, с одной стороны, объединяет ведомства, так или иначе вовлеченные в процесс внешней торговли, с другой стороны, напрямую взаимодействует с участниками внешнеэкономической деятельности. В рамках межгосударственного «Единого окна» может быть налажена интеграция между сходными по функционалу ведомствами (рис. 4).

В перспективе налаженное сотрудничество государственных структур в вопросах перемещения грузов может стать фундаментом для полномасштабного российско-китайского Единого окна.

расположились на 4-м и 13-м местах соответственно, а континентальная часть КНР — на 46-м. Углубление межгосударственного взаимодействия надзорных органов позволит не только подняться в рейтинге, но и повысить привлекательность стран как для импортеров, так и для экспортеров.

Китай		Возможности для интеграции	Россия	
Единое окно	Министерство финансов		Министерство финансов	Единое окно
	Министерство общественной безопасности	Схожие функции	ФСБ, МВД	
	Министерство охраны окружающей среды		Росприроднадзор	
	Министерство транспорта		Министерство транспорта	
	Министерство сельского хозяйства		Министерство сельского хозяйства	
	Народный банк Китая		Банк России	
	Главное таможенное управление		Федеральная таможенная служба	
	Управление по контролю качества		Ростехнадзор	
	Министерство по контролю за обращением иностранной валюты		Росфиннадзор	
	Министерство по инспекционному контролю и карантину		Россельхознадзор, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Ространснадзор; Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству	
Министерство коммерции		Не представлены в одной из систем в сопоставимом формате	• Министерство экономического развития; • Министерство связи и массовых коммуникаций; • Пограничная служба; • Ростехрегулирование; • Министерство культуры; • Роспатент; • Министерство обороны; • Министерство образования; • Минэнерго; • Федеральная служба по техническому и экспортному контролю • Росавтодор • Федеральное казначейство	Единое окно

Рис. 4. Межведомственная интеграция в рамках системы «Единое окно».

Источник: составлено авторами.

В настоящее время таможенные службы Китая и России находятся в стадии переговоров относительно синхронизации процессов. Планируемая схема взаимодействия проста (рис. 5). По сути экспортная декларация, предоставляемая в одной стране, информационно соответствует импортной декларации в другой; декларанты двух стран могут осуществить перемещение груза по одной экспортно-импортной (или импортно-экспортной) декларации.

Привязка данных к грузу. В российском варианте к электронной таможенной декларации прикладывается внушительный перечень документов в традиционной печатной форме. Как правило, многие из них дублируют те, что были предоставлены китайским экспортером в таможенную службу своей страны. Возможна ситуация, при которой документы с неизменяемыми характеристиками, будучи привязаны к конкретному грузу, перемещаемому через границу, могут быть доступны в электронной форме таможенным службам обеих стран.

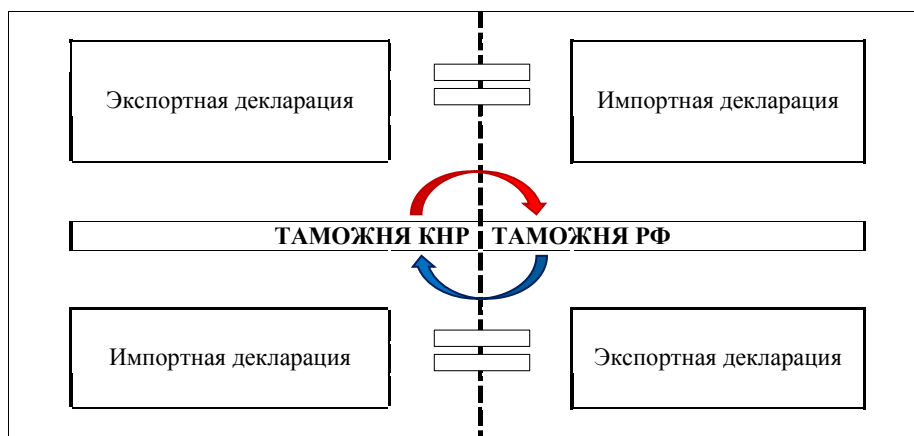


Рис. 5. Схема взаимодействия таможенных служб Китая и России.

Источник: составлено авторами.

К примеру, импортер вывозит из Китая строительную технику. Для подтверждения правильности заполнения декларации (например, кода товарной номенклатуры ВЭД) предоставляются технические регламенты, сертификаты ISO, сведения о непосредственном производителе. Таким образом содержательная часть данной документации не изменится с переходом границы. Инспектор таможенной службы должен иметь доступ к подобным документам, не запрашивая их у декларанта.

У проектов «Золотая таможня» и «Электронная таможня», как уже отмечалось, общая цель — создание единой межгосударственной сети взаимодействия. Эта цель может быть достигнута путем последовательной и продуманной интеграции существующих систем.

Теоретически, электронные системы таможенных служб стран — участниц проекта могут подключаться к уже действующей сети электронного взаимодействия правительств и участников ВЭД со стороны бизнеса.

Что касается российского проекта «Электронная таможня», то он, напомним, существует с 2012 г. и на современном этапе находится в стадии отладки и доработки. То есть от китайской «золотой таможни» изрядно отстал, однако, на взгляд авторов статьи, в этом может крыться и определенное преимущество, так как налицо возможности создать уже интегрированную систему межгосударственного взаимодействия, а не перекраивать существующие форматы под новые критерии. Интеграция между схожими по функциям ведомствами создаст прочный фундамент для построения российско-китайского Единого окна на уровне правительств.

Единая декларация на товар и система привязки данных к перемещаемому грузу, повторяем, значительно сократят время прохождения границы.

1. Будучи одним из первых в мире зачинателей «цифровизации» управления экономикой, Госсовет КНР еще в 1993 г. запустил при участии тогдашнего Министерства электронной промышленности и телекоммуникационной компании China Telecom три «золотых» проекта, нацеленных на внедрение глобальной системы «Правительства Онлайн»: «золотой мост», «золотая кредитная карта» и «золотая таможня» (впоследствии список был значительно расширен).
2. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (ТК ЕАЭС) разработан для осуществления единого порядка при перемещении товаров через границу этого Союза, включающего ныне Россию, Армению, Беларусь, Казахстан и Киргизию. Для унификации и обеспечения их равноправия потребовалась огромная работа по изменению существовавшего национального

законодательства и полного урегулирования всех вопросов. Договор о ТК ЕАЭС был подписан всеми странами 11 апреля 2017 г. и вступил в силу в 2018 г. Применяемый с 4 сентября 2018 г. Федеральный закон № 289-ФЗ установил особенности таможенного регулирования России в соответствии с положениями права ЕАЭС. Помимо охвата вопросов, связанных с принятием ТК, в этот документ вошли и нововведения, регулирующие электронное декларирование, упрощение контроля, ускорение и автоматизацию обработки документов.
URL: <https://www.alt.ru/codex-2018/>

3. Инициативу «Один пояс, один путь» («Пояс и путь») выдвинул Председатель КНР Си Цзиньпин по ходу визитов в Казахстан и в Индонезию осенью 2013 г. На основе продолжения и развития традиций древнего Шелкового пути тем самым предложено создать новые механизмы межрегионального экономического партнерства с охватом огромной части Евразии (где проживает 63% населения планеты).
4. В 2018 г. товарооборот России с Китаем превысил 108 283 млн долларов (на 24,51% превысив показатели 2017 г.) Доля Китая во внешнеторговом обороте РФ в 2018 г. составила 15,7%. Китай по доле в российском внешнеторговом товарообороте прочно удерживает 1-е место.
URL: <http://russian-trade.com/reports-and-reviews/2019-02/torgovlya-mezhdu-rossiei-i-kitaem-v-2018-g/>
5. *Атанов Н.И., Аюшеева Е.В.* Современное состояние и перспективы приграничного сотрудничества России и Китая в условиях евразийской экономической интеграции // Вестник БГУ. Экономика и менеджмент. 2016. № 1. С. 67–72. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennoe-sostoyanie-i-perspektivy-prigranichnogo-sotrudnichestva-rossii-i-kitaya-v-usloviyah-evraziyskoy-ekonomicheskoy>.
6. *Лена Т.П.* Россия и Китай: таможенное и экономическое взаимодействие // Известия БГУ. 2017. № 1. С. 64–72. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiya-i-kitay-tamozhennoe-i-ekonomicheskoe-vzaimodeystvie>.
7. *Белюсова Т.И., Антонова Е.И., Шаланина Н.А.* Современные технологии таможенного администрирования // Теория и практика таможенного дела. 2017. № 1(78). С. 16–25.
URL: http://vfrta.customs.ru/vfrta/images/stories/journal_2017-1_03belousova.pdf.
8. *Лавкок П., Уре Дж.* Электронное правительство в Китае. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan021473.pdf>.
9. *Калатил С., Боас Т.С.* Интернет и государственный контроль в авторитарных режимах: Китай, Куба и проект контрреволюции // Информационная революция и мировая политика. Программа глобальной политики. 2001. № 21. С. 1–15. URL: <http://www.ceip.org/files/Publications/wp21.asp>.
10. Видный государственный деятель КНР. Род. в 1932 г. В 1956–1957 гг. прошел практику в СССР (на Горьковском автозаводе и заводе им. Лихачева). В 1957–1959 гг. возглавлял комитет по развитию Чанчуньского автомобильного комбината, первенца китайского автомобилестроения, возведенного с советской помощью. С 1987 г. — один из ближайших сподвижников Дэн Сяопина в проведении курса реформ и открытости.
11. См.: *Лавлок П., Кларк Т., Петразини Б.А.* «Золотые» проекты Китая: реинжиниринг национальной экономики // Гарвардская школа бизнеса. 1996. № 9. С. 396.
12. Китайская таможня сегодня. URL: <http://english.customs.gov.cn/Uploads/Reports/2016%20China%20Customs.pdf>.
13. Китай ввел режим работы «одного окна» на всех таможенных пунктах. URL: <https://ria.ru/20171127/1509684458.html>.
14. Состояние развития механизма единого окна. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/tam_sotr/edinoe_okno/Documents/Sbor_EEK_2017.pdf.