

**Т.С. МИНАЕВА**

## **ОРГАНИЗАЦИЯ ТАМОЖЕННОГО ОТКУПА В РОССИИ И ШВЕЦИИ В XVIII ВЕКЕ**

Введение таможенных откупов как средства решения финансовых и административных проблем было обычным явлением в государственной практике России и Швеции XVIII века.

Внутренние таможни Швеции в период Северной войны два года находились на откупе, что, по мнению Коммерц-коллегии, осуществлявшей общий надзор за таможенной деятельностью, привело к финансовым потерям для государства, поэтому дальнейшее обсуждение вариантов расширения откупной системы было отложено.

Продолжение военных действий и рост государственных расходов вновь подняли на повестку дня вопрос о таможенных откупах. Активным сторонником таможенной откупной системы был генеральный директор шведской Большой морской таможни Иохан Эренпройс. Он считал, что растущее влияние Каммор- и Коммерц-коллегий парализует всю таможенную деятельность, и их ошибочная политика препятствует росту мануфактурного производства, внешней торговле и борьбе с контрабандой. В 1718-1719 гг. Эренпройс попробовал осуществить свои замыслы, касаясь независимого таможенного управления, выступив одновременно в роли откупщика и генерального директора морской таможни. Контракт, заключенный с ним на 1 год, оговаривал размер откупной суммы, состоящей из совокупности таможенных платежей за предыдущий год и 16% прибыли. Откупщик также брал на себя выплату жалования таможенным служащим и предоставление полной отчетности о доходах и убытках таможни<sup>1</sup>. Строгий надзор Эренпройса за сбором таможенных платежей вызвал недовольство и жалобы городского сословия. В соответствии с пожеланиями бюргерства и мнением Каммар-коллегии, получавшей отчеты о финансовой деятельности таможен, контракт с Эренпройсом по истечении года был прекращен, хотя таможенные доходы за время аренды выросли более чем в 2,5 раза и государство получило 77 % прибыли к арендной сумме. Падение таможенных поступлений в последующее время, рост контрабанды и дефицит бюджета заставили коллегии согласиться с необходимостью нового введения откупной системы с 1726 г., но на условии участия городского бюргерства в предприятии.

Новый контракт, касающийся Большой морской таможни Швеции, предусматривал разделение арендной суммы на 5000 лотов, или взносов, с из которых по предложению стокгольмских бюргеров оплачивало государство, а остальные делились между дворянами и буржуазией. Для управления таможнями на период четырехлетнего действия контракта создавалось Генеральное таможенное арендное общество, состоявшее из 24 членов, в том числе представителей государства. Арендное общество получило все права на использование таможенных зданий и транспортных средств, право назначать и увольнять служащих вместе с обязанностями по содержанию таможен и таможенного персонала<sup>2</sup>.

Морская таможня вместе с другими таможнями Швеции находилась на откупе до 1765 г. и затем, после небольшого перерыва, - с 1777 по 1782 г. Договор с участниками аренды заключался каждый раз на условиях, близких к условиям контракта 1726 г., но иногда вносились важные изменения и дополнения в отношении, прежде всего, доли участия государства и перечня расходов, оплачиваемых арендным обществом. Каждой новой аренде предшествовали долгие дебаты в парламенте и в коллегиях о пользе и недостатках откупной системы. Среди ее сторонников были крупные торговцы – дворяне и буржуазия, которые сами участвовали в откупах. Основными противниками являлись представители мелкой буржуазии, страдавшие от притеснений таможенных служащих, иногда совершенно

<sup>1</sup> Wennberg C.F. Berattelse ot tull-arrenderne, och hvad dertill gifwit anledning, samthuru de sedan ar 1726 bliwit fortsatte. Stockholm, 1765. S. 4.

<sup>2</sup> Tullverket 1636-1986. Stockholm, 1986. S. 52.

незаконных. Государство получало стабильный доход от аренды, отчеты свидетельствовали об уменьшении контрабанды, но противники откупной системы, в том числе и среди служащих Коммерц- и Каммар-коллегий, считали, что арендаторы используют свои полномочия только для собственного обогащения и значительная часть таможенных доходов оседает в карманах откупщиков, минуя бухгалтерскую отчетность. Эти подозрения опирались на данные таможенных сборов, которые оставались практически неизменными при росте внешней торговли и внутренних цен на товары. Подобная критика заставила правительство в итоге отказаться от таможенной откупной системы, но финансовые проблемы страны стимулировали возобновление аренды в 1777-1782 гг. Государство хотело и в дальнейшем сохранить таможенные откупа в действии, увеличив для себя долю прибыли, но желающих не нашлось. Новая аренда стала возможной только с 1803 г., когда были смягчены условия контракта.

Независимо от изменений в руководстве шведской таможенной системы организация персонала на местах на протяжении всего XVIII века оставалась практически неизменной, деятельность служащих регламентировалась Уставом Большой морской таможни, принятым в 1724 г.

В России, так же, как и в Швеции, в годы Северной войны была восстановлена откупная система, отмененная в конце XVII века. В 1721 г. правительство разрешило брать на откуп таможни по сухопутной границе. В 1722 г. Сенат ограничил срок действия откупных контрактов 4 годами и обязал вносить платежи по истечении каждого года<sup>3</sup>.

Попытка распространить откупную систему на все таможни России была предпринята, как известно, в середине XVIII века. Правительство Елизаветы Петровны надеялось, что купечество отнесется к организации сбора пошлин более ответственно, чем государственные служащие, что позволит ликвидировать многие притеснения и несправедливости при взимании пошлин, на которые часто жаловались торговцы. Откупная система должна была способствовать росту государственной прибыли, уменьшению контрабанды, совершенствованию организации таможенного дела.

В 1758 г. все внутренние, пограничные и портовые таможни, за исключением остзейских провинций и азиатской границы в соответствии с сенатским указом передавались на откуп директору Темерниковской торговой компании Никите Шемякину с компаньонами на 6 лет. Откупщики помимо сбора пошлин обязывались содержать в исправности таможни, выплачивать жалование всем таможенным служащим из собственных средств, аккуратно вести таможенные книги и предоставлять в Коммерц-коллегию рапорты о привозе и вывозе товаров. Одновременно Шемякин получил право осуществлять кадровую политику по своему усмотрению вплоть до замещения управляющих таможнями. Сам откупщик стал обер-инспектором таможни, а его помощники – директорами таможен.

Размер откупной суммы не был обозначен в контракте и подлежал определению во время действия договора через вычисление среднего поступления доходов от таможен за каждый месяц отдельно за период 1755-1757 г. Такую сумму должна была уплатить компания Месяц против месяца вперед в ходе осуществления контракта, и, кроме этого, Шемякин обязывался вносить в виде прибавки к откупной плате каждый год по 170 тыс. рублей (около 7% от среднегодовых таможенных доходов государства)<sup>4</sup>.

Известно, что Никита Шемякин подал ходатайство о передаче ему на откуп таможенных сборов в конце 1757 г. Правительство, обсудив просьбу, поторопилось заключить договор до начала навигации 1758 г., но если чиновники не смогли к моменту подписания контракта подсчитать размер откупной суммы, можно предположить, что Коммерц-коллегия имела очень слабое представление о таможенных доходах государства.

---

<sup>3</sup> ПСЗРИ. Т. VI. № 4005. С 649.

<sup>4</sup> ПСЗРИ. Т. XV. № 10837. С. 203-212.

После смерти Елизаветы Петровны новый император Петр III продлил Шемякину право на откуп еще на 10 лет, принимая во внимание полученную казной прибыль и отсутствие жалоб купечества за предшествующий пятилетний период откупа<sup>5</sup>. Однако уже через несколько месяцев контракт был расторгнут, так как компания Шемякина не смогла заплатить откупную сумму за полгода, не предоставила отчетов о ходе торговли и ведомости о получении таможенных доходов, позволяла пропускать товары за меньшую, чем указано в тарифе, пошлину. 26 августа 1776 г. вышел указ Сената о принятии всех таможенных сборов в казенное ведомство<sup>6</sup>. 29 октября 1763 г. откупная система полностью ликвидировалась и сбор пошлин от откупщиков передавался в казенное содержание<sup>7</sup>.

Комиссия о коммерции, изучившая документы о деятельности откупщиков, пришла к выводу о нежелательности использования откупной системы в таможенном деле. По мнению комиссии, происходило постоянное занижение размера пошлинного обложения откупщиками ради увеличения общей суммы сборов. В страну поступало чрезмерное количество иностранных товаров, что, в свою очередь, подрывало отечественное производство. В противоположность утверждению, высказанному в Указе Петра III о "немалом приращении казны" во время содержания таможенных сборов на откупе, член Комиссии о коммерции Н. Теплов писал о "чрезвычайном вреде", нанесенном государству откупной системой и сомневался в "значительном увеличении доходов с таможен" в этот период<sup>8</sup>.

Русский опыт передачи всех таможенных сборов в стране на откуп в отличие от шведского оказался неудачным. Коммерц-коллегия возложила всю вину на откупщика, не желая признавать собственные ошибки. Контракт с Шемякиным в годы царствования Петра III был продлен без серьезного анализа его деятельности, размер откупной суммы не менялся несмотря на введение в 1757 г. нового таможенного тарифа, который высотой ставок превосходил все предыдущие тарифы, и увеличение поступления импортных товаров за годы аренды. В Швеции, для сравнения, при перезаключении договоров откупная сумма и возможности ее увеличения тщательно просчитывались и обсуждались. Кадровая политика, проводимая Шемякиным и его компаньонами с согласия правительства, также повлияла на исход предприятия. Назначение на службу в таможенную по сути ставилось в зависимость от срока действия контракта откупщиков с правительством, что увеличивало количество злоупотреблений на местах. Регулярные жалобы Н. Шемякина на неправомерные действия командиров воинских команд, направляемых для оказания помощи таможенным служащим, получение ими взяток за тайный провоз товаров через границу, оставались без внимания правительства. Все эти факторы вместе с нарушениями условий контракта самого откупщика и его помощников закономерно привели к неблагоприятному результату.

Экономическое развитие двух соседних государств, России и Швеции, в XVIII столетии имело много общих черт. Это сходство нередко порождало одинаковые законодательные, финансовые и таможенные проблемы, решать которые правительства пытались аналогичными способами.

Подозрительность и предвзятость в отношении откупной системы были распространены в обоих государствах, но в условиях неразвитости кредита, финансовых затруднений, слабости административного аппарата, при соответствующей организации и контроле со стороны правительства и всех заинтересованных сословий, таможенная откупная система могла принести пользу государству: обеспечить поступление необходимых денежных, средств, предоставить возможности для первоначального накопления капитала, развития торговли и предпринимательства.

<sup>5</sup> Таможенное дело в России X – начала XX вв. СПб., 1995. С. 49.

<sup>6</sup> ПСЗРИ. Т. XVI. № 11658. С. 63-64.

<sup>7</sup> Чулков М.Д. Историческое описание российской коммерции при всех портах и границах от древних времен до ныне настоящего. СПб., 1786. Т. IV. Кн V. С. 147.

<sup>8</sup> Лодыженский К. История русского таможенного тарифа. СПб., 1886. С. 122-123.

**О.Г. ВАЛУЦКАЯ**

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ  
ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Концепция развития таможенных органов (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.12.2005 №2225-р) среди основных задач таможенных органов Российской Федерации определяет охрану объектов интеллектуальной собственности (далее – ОИС), в том числе защиту отечественных товаропроизводителей, а также максимальное содействие внешнеторговой деятельности, совершенствование таможенного администрирования, в том числе развитие системы управления рисками на основе осуществления таможенных процедур в соответствии с международными стандартами, основанными на последних достижениях в области информационных и управленческих технологий<sup>9</sup>.

Введение в новый Таможенный кодекс Российской Федерации (далее — ТК РФ) главы 38 позволило урегулировать на уровне федерального закона порядок применения мер в отношении товаров, содержащих ОИС. Однако на уровне правоприменения возникают многочисленные трудности при таможенном оформлении и таможенном контроле указанных товаров. Во многом это связано с тем, что в настоящее время существует определенный разрыв в уровнях охраны ИС в законодательной сфере и в сфере правоприменения. В России исторически не уделялось должное внимание охране ИС, и стремление привести действующее законодательство Российской Федерации в данной сфере в соответствие с международными нормами сталкивается с трудностями на уровне правоприменения, обусловленными спецификой восприятия российским обществом правонарушений в сфере ИС. В настоящее время пока еще отсутствует четкое понимание того, что использование правовых механизмов защиты прав ИС не менее важно, чем собственно разработка новых технологий, создание качественных товаров, предоставление востребованных услуг или создание произведений искусства. Причем данная проблема существует на всех уровнях, начиная с государственных служащих и заканчивая простым потребителем.

В частности, в деятельности таможенных органов по защите ИС на данный момент, как сотрудники таможенных органов, так и участники ВЭД в большинстве случаев не уделяют достаточно внимания именно защите прав на ОИС, а нарушение прав на результаты интеллектуальной деятельности зачастую не воспринимается как серьезное правонарушение. С точки зрения правовой психологии данное явление, возможно, обозначить как конфликт уровней правосознания – обыденного и профессионального, а также структурный конфликт между тремя элементами правосознания – знанием права, отношением к праву и навыками правового поведения. Знание права – это понимание и осознание того, что существуют нормы, регулирующие отношения по поводу ОИС, право на защиту исключительных прав и реализацию данного права. Однако отношение к данным нормам складывается из обыденного понимания, которое во многом не относит право на ОИС к обязательным и важным объектам защиты, а нарушение данных прав к социально-негативным нарушениям, и из профессионального осознания обязанности воздерживаться от нарушения исключительных прав и предпринимать меры по пресечению, выявлению и восстановлению нарушенных прав. Навыки правового поведения в сфере ИС у большинства участников таможенных правоотношений недостаточно развиты либо складывались в атмосфере правового нигилизма, особо проявившегося в нашей стране в последнее десятилетие. Данный конфликт характерен в большей степени для сотрудников таможенных органов и для участников ВЭД, не

<sup>9</sup> Информационно-правовая система "Кодекс" // <http://172.18.7.223/law?d&nd=9000001&prevDoc=3>

являющихся правообладателями. Сами правообладатели, в большей степени российские, либо тех стран, где уровень защищенности прав на ОИС невысок, зависимы либо от недостатка знания об исключительных правах, либо от недостаточности навыков правового поведения в сфере их защиты. Также имеет значение то, что у многих правообладателей снижено доверие к государственным органам Российской Федерации, в том числе к таможенным органам, которые воспринимаются неспособными осуществить должную защиту исключительных прав на ОИС в силу различных причин (недостаточное компетентности, уровня коррупции и т.п.).

В настоящее время непосредственно при проведении таможенного оформления и таможенного контроля товаров, содержащих ОИС возможно выделить следующие организационно-правовые проблемы:

**1.** Отсутствие закрепленного на уровне подзаконного акта Правительства Российской Федерации перечня общих и детальных для отдельных ОИС критериев, на основе которых определяется контрафактность товаров, содержащих ОИС.

Определение контрафактности товара на первоначальном уровне таможенного контроля зачастую затруднено отсутствием четких критериев, на основе которых товар может быть признан таковым. Сейчас существует большой практический материал, требующий анализа и систематизации, на основе которого возможно выработать наиболее общие критерии контрафактности товаров и в то же время детальные критерии, относящиеся к отдельным видам существующих на данный момент ОИС. Безусловно, характеристика отдельных признаков содержится в некоторых ведомственных актах, однако данная проблема требует комплексного решения с участием всех ведомств, так или иначе, участвующих в защите прав на ИС. Необходимо обобщить имеющийся опыт всех ведомств по данному вопросу и выработать Положение, определяющее критерии контрафактности товаров, которое должно быть утверждено на уровне Правительства, чтобы иметь обязательную силу для всех ведомств, в компетенцию которых входит обеспечение охраны ИС. Выработка общих критериев позволит хоть в какой-то мере обеспечить охрану новых ОИС, список же критериев, относящихся к отдельным ОИС необходимо обновлять соответственно данным из практики различных ведомств по выявлению и пресечению нарушений в сфере ИС.

**2.** Физическая загруженность инспекторов на таможенных постах и недостаточная компетентность сотрудников таможенных органов в вопросах обеспечения защиты прав на ОИС.

Данный фактор значительно снижает эффективность первоначального таможенного контроля товаров, содержащих ОИС. Выявление признаков контрафактности перемещаемых товаров не уделяется достаточное внимание, так как приоритетными в процессе оформления и контроля являются более значимые показатели. В настоящее время штаты на таможенных постах расширяются, и это позволит более тщательно проводить таможенный контроль товаров, в том числе содержащих ОИС. Однако более целесообразно было бы проанализировать пункты пропуска, где наиболее часто происходят нарушения или где перемещается большинство товаров, содержащих ОИС, и направлять наиболее квалифицированных сотрудников в вопросах проведения контроля подобных товаров и защиты ИС, создавать рабочие группы (практика создания подобных групп уже есть в некоторых таможенных органах). Необходимо также уделять должное внимание подготовке специальных кадров, которые могли бы наиболее эффективно выявлять контрафактную продукцию по определенным признакам и способами, показавшими свою эффективность на практике. Следует отметить, что в настоящее время признано целесообразным создание в будущем в таможнях Северо-Западного региона отделов по защите интеллектуальной собственности. На первоначальном этапе

планируется выделять в составе отделов товарной номенклатуры и торговых ограничений функциональные группы по защите интеллектуальной собственности<sup>10</sup>.

**3.** Правовая неурегулированность вопроса полномочий таможенных органов по защите прав на ОИС в отношении товаров, не включенных в Реестр ФТС России (выявление возможных нарушений при перемещении данных товаров в большинстве случаев не проводится, если только контрафактность не носит явного характера).

ТК РФ определяет, что меры по приостановлению выпуска товаров, в отношении которых предполагается факт их контрафакции, могут применяться только в отношении товаров, внесенных в Реестр ФТС России. Внесение производится на основании заявления правообладателя, который узнал о возможном нарушении его исключительных прав при перемещении данных товаров через таможенную границу Российской Федерации. Однако, правообладатель может и не быть информирован о таком перемещении. Инспекторы на таможенных постах так же в большей степени осуществляют только контроль тех товаров, которые уже внесены в Реестр. На данный момент таможенному органу (отделам товарной номенклатуры и торговых ограничений) предписывается составлять списки товаров, содержащих ОИС, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации и не внесенных в Реестр, и направлять данные списки в ФТС России. Однако выявление возможных нарушений при перемещении данных товаров в большинстве случаев не проводится (если только контрафактность не носит явного характера). Для решения данной проблемы необходимо ведение Реестра не только ОИС, по которым правообладателем запрашивается охрана, но и отдельного Реестра по всем ОИС, зарегистрированным в России (на основе списков Роспатента) и в странах, из которых наиболее часто ввозятся товары, содержащие ОИС. Для этого необходимо внести норму в ТК РФ о защите ОИС, не внесенных в существующий Реестр, и на основании этого разработать Положение о ведении данного Реестра. При этом Реестры необходимо рассылать в таможенные органы в электронном виде, а специалистам ГНИВЦ разработать поисково-сравнительную программу, которая облегчила бы сравнение признаков перемещаемых товаров, содержащих ОИС, с признаками ОИС, внесенных в Реестры (инспектору достаточно было бы ввести данные осмотра перемещаемых товаров). Информационные технологии позволяют осуществить данную задачу; а в сочетании с человеческим фактором степень контроля была бы значительно повышена.

**4.** Недостаточно продолжительные сроки ведения административного производства по делам о нарушениях исключительных прав, не позволяющие на практике эффективно выявлять, пресекать данные нарушения.

По фактам нарушений прав на ИС<sup>11</sup> административное расследование не проводится, в течение двух суток после выявления должен быть составлен протокол, а дело передано в суд. Срок исковой давности по данным правонарушениям составляет два месяца со дня обнаружения, поскольку они являются окончательными. На практике данный срок недостаточен для эффективного выявления и пресечения нарушений прав на ОИС и должной защиты правообладателей, поскольку в результате эффективность применения административных санкций за нарушения исключительных прав значительно снижается, а уголовное производство на практике возбуждается крайне редко по данным составам, и уголовные санкции почти не применяются. Для решения проблемы необходимо внести изменения в КоАП РФ: отнести правонарушения, связанные с незаконным использованием прав на ОИС, к составам, по которым проводится административное расследование, в увеличить срок исковой давности. Это позволило бы более тщательно подготавливать доказательную базу для поддержания обвинительной позиции в суде. На данный момент сотрудникам таможенных органов возможно эффективно выявлять и пресекать

<sup>10</sup> П.п. 1-2 протокола № 10/2005 заседания организационно-структурной комиссии Северо-Западного таможенного управления от 17.11.2005 (письмо СЗТУ от 02.12.2005 № 08-02-23/23255ф).

<sup>11</sup> Ст. 14.10 — незаконное использование товарного знака. П. 1 ст. 7.12 — нарушение авторских и смежных прав (ввоз, продажа, сдача в прокат или иное незаконное использование экземпляров произведений или фонограмм в целях извлечения дохода).

правонарушения в сфере ИС в рамках выявления и пресечения таможенных правонарушений<sup>12</sup>. При этом желательно, чтобы позиция таможенного органа в суде учитывала и интересы правообладателей, чьи права нарушены (возможно привлечение их в качестве третьих лиц), даже если производство по ст. 14.10 или п. 1. ст. 7.12 не возбуждено, и обеспечивать реальную защиту правообладателей.

**5.** Недостаток контроля в отношении дальнейшей судьбы товаров, признанных контрафактными и недостаточная правовая урегулированность вопросов, касающихся реализации конфискованных товаров. В частности, в результате реализации конфискованных в доход государства контрафактных товаров правообладатель зачастую все равно несет значительные убытки, поскольку товар попадает на внутренний рынок.

В большинстве случаев суды не применяют санкцию в виде конфискации, хотя таковая является обязательной, например, по административным правонарушениям, связанным с незаконным использованием ОИС, а если и применяется, то конфискованное имущество обращается в доход государства путем его реализации на внутреннем рынке. Если товары, содержащие ОИС, после изъятия или ареста не были конфискованы или уничтожены в соответствии с уголовным, гражданским законодательством или законодательством об административных правонарушениях, то оборот таких товаров на территории Российской Федерации допускается после их выпуска таможенным органом в соответствии с таможенным законодательством Российской Федерации. В большинстве случаев подобные контрафактные товары также вновь попадают на внутренний рынок России. Единственное, что отличает подобную реализацию от нелегальной, - это указание на то, что данные товары являются контрафактными (если оно есть) и реализация государственными органами. Но таким образом все равно продолжают нарушаться исключительные права, и это также приносит значительные убытки правообладателям. На мой взгляд, данная проблема является значительной, поскольку декларативно мы осуществляем борьбу с контрафактными товарами, но, по сути, предоставляем возможность легальной реализации поддельной продукции и большие партии данных товаров вновь попадают на внутренний рынок. Необходимо осуществлять более тщательный контроль за конфискованными товарами, содержащими ОИС, а также следует определить, что по общему правилу контрафактные товары могут либо уничтожаться, либо использоваться не для коммерческих целей (например, в качестве гуманитарной помощи, если характер товаров позволяет). Если же по характеру товаров целесообразнее применить их реализацию, то необходимо предусмотреть механизм возмещения убытков правообладателю при реализации государством контрафактных товаров на внутреннем рынке.

**6.** Недостаточно эффективное взаимодействие между ведомствами, в компетенцию которых входит обеспечение охраны ИС.

Данная проблема является комплексной для всей системы государственной власти Российской Федерации, однако возможно определить основные направления взаимодействия между таможенными органами и другими ведомствами в сфере охраны ИС: гармонизация национального законодательства в области охраны ИС с учетом требований международных договоров в этой сфере; обмен информацией о предупреждении и пресечении правонарушений в области ИС; создание общей информационной базы данных о предупреждении и пресечении правонарушений в сфере ИС; обмен опытом работы по предупреждению, выявлению пресечению и раскрытию правонарушений в области ИС; обмен нормативными правовыми актами, учебной, методической и специальной литературой; организация совместных научных исследований, семинаров и конференций; содействие в профессиональной подготовке,

---

<sup>12</sup> Перемещение контрафактных товаров зачастую связано с незаконным перемещением товаров через таможенную границу РФ (ст. 16.1), недостоверность декларированием товаров (п. 2 ст. 16.2), представлением недействительных документов при таможенном оформлении (ст. 16.7). По таможенным правонарушениям предусмотрено проведение административного расследования сроком 1 месяц с продлением до 6 месяцев начальником вышестоящего таможенного органа (п. 5 ст. 28.7 КоАП РФ).

переподготовке и повышении квалификации кадров. Основными ведомствами, с которыми необходимо сотрудничать таможенным органам по данным вопросам, являются МВД России, МИД России, ФСБ России, Роспатент, Генеральная прокуратура Российской Федерации. Также таможенным органам Российской Федерации следует осуществлять эффективное взаимодействие со службами иностранных государств, поскольку это в значительной мере поможет интегрироваться России в целом в международную систему охраны прав ИС, расширить экономические связи и занять значительное место в международном товарообороте.

Следует отметить, что в последнее время защите прав на ОИС уделяется значительное внимание на государственном уровне. Однако помимо имплементации международных норм, важным направлением в развитии российской системы защиты исключительных прав на ОИС должна стать эффективная правоприменительная деятельность, в том числе деятельность таможенных органов Российской Федерации. Тем не менее, повышение эффективности таможенного контроля за перемещением товаров, содержащих ОИС, должно соотноситься со следующими основными принципами таможенного администрирования<sup>13</sup> на современном этапе:

- минимальное вмешательство – таможенные органы в максимально возможной степени соблюдают принципы выборочности и достаточности таможенного контроля, применяют систему управления рисками;
- ориентация на потребителя – направленность таможенного администрирования на повышение качества проведения таможенных процедур в отношении юридических и физических лиц как участников внешнеторговой деятельности.

Особое внимание следует уделить именно системе применения исков, поскольку данный метод современной системы таможенного контроля позволит оптимально использовать ресурсы таможенного органа в сфере обеспечения защиты ИС. Однако следует отметить, что индикаторы (критерии) профиля риска при перемещении через таможенную границу Российской Федерации товаров, содержащих ОИС, должны постоянно корректироваться с учетом развития ИС (появление новых ОИС, изменение критериев существующих ОИС и т.п.) и с учетом правоприменительной практики не только таможенных органов, но и других ведомств, в компетенцию которых входит охрана ИС.

Таким образом, мониторинг международного законодательства и правоприменения в сфере ИС, развитие законодательства Российской Федерации и его эффективная реализация, позволят наиболее эффективно обеспечивать защиту прав на ОИС и реально содействовать правообладателям в данных вопросах, исключая существующую сегодня в значительной степени декларативность в сфере охраны ИС.

---

<sup>13</sup> Концепция развития таможенных органов, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.12.2005 № 2225-р.



Н.Г. СИНИЦКАЯ, К.А. АНДРЕЕВ, П.Н. АФОНИН

## РЕЗУЛЬТАТЫ ПРИМЕНЕНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА ВЫЯВЛЕНИЕ И РАССЛЕДОВАНИЕ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ОБЛАСТИ ТАМОЖЕННОГО ДЕЛА

Ключевым направлением дальнейшего развития таможенной службы Российской Федерации на ближайшие годы является внедрение в процессы таможенного оформления и таможенного контроля компонентов электронного декларирования с применением системы управления рисками (далее – СУР) на основе максимально широкого использования автоматизированных систем. Развитие данного направления связано с проведением в настоящее время политики снижения влияния человеческого фактора на процесс принятия решения о форме таможенного контроля и возможности дальнейшего выпуска товара.

Необходимость перехода к электронному документообороту определяется международными требованиями к ускорению процесса таможенного оформления, а также таможенного контроля и постаудита и основывается на оперативном обмене информацией (рис. 1).

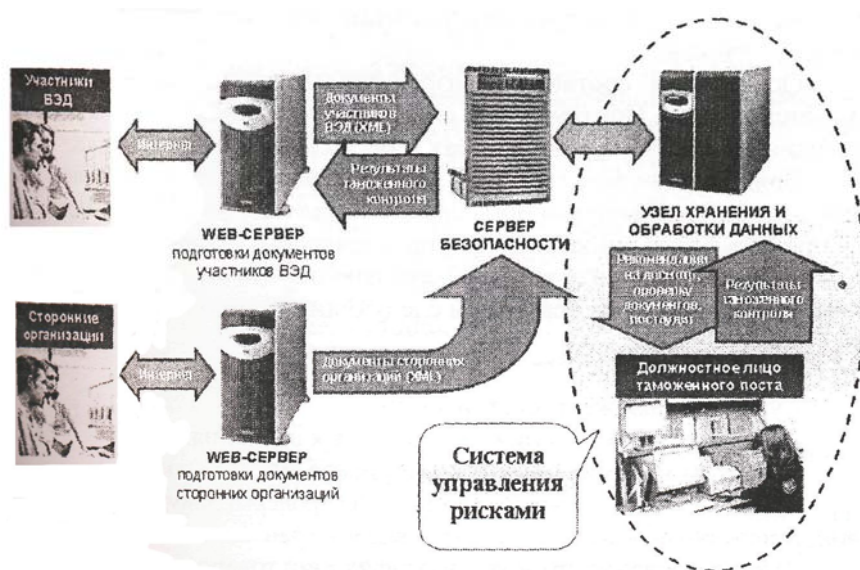


Рис. 1. Схема функционирования системы электронного декларирования

Информационные потоки при этом можно разделить на:

- внешние (например, декларант - таможня);
- внутренние, осуществляемые на горизонтальном уровне (например, отдел координации и применения системы управления рисками отдел административных расследований) и вертикальном уровне (таможня – таможенный пост).

Процесс выявления рисков в таможенном деле имеет свою специфику, что обусловлено сложной процедурой таможенного оформления и таможенного контроля товаров, требующей оперативной проверке сведений, предоставляемых таможенным органам участниками внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД) в процессе декларирования товаров.

Сегодня, при переходе от сплошного таможенного контроля к выборочному, особую актуальность приобретает проблема формирования эффективной системы управления рисками.

Целью СУР является выявление таможенных операций, которые, как представляется, нарушают законодательство, что напрямую имеет большое практическое значение для деятельности таможенных органов при выявлении, расследовании и профилактике административных правонарушений, поскольку позволяет определять необходимую и достаточную степень контроля в отношении поставок, обладающих признаками рисков.

Основу СУР составляют разработка, утверждение и реализация профилей риска. Под профилем риска следует понимать совокупность сведений об области, индикаторах и мерах минимизации риска.

Важное значение при этом имеет формализация профилей для работы в автоматизированном сервисе выявления рисков, что позволяет принять более рациональное управленческое решение по конкретной поставке товаров, а также объективно определить меры оперативного реагирования на основании следующих данных:

- код товара;
- участник ВЭД;
- уровень таможенной стоимости;
- страна происхождения товара и иных сведениях. При этом мерами минимизации рисков могут быть:
  - 1) проведение таможенного контроля (проверка документов и сведений; таможенный осмотр и досмотр товаров и транспортных средств и пр.);
  - 2) использование средств идентификации товаров и транспортных средств (наложение таможенных пломб и печатей; взятие проб и образцов; нанесение маркировки и т.п.);
  - 3) использование средств идентификации транспортных (перевозочных документов, а также имеющихся у перевозчика коммерческих документов на товары в таможенных целях (нанесение специальных защитных приспособлений; помещение документов в сейф-пакеты и иные меры);
  - 4) принятие мер по обеспечению соблюдения таможенного законодательства при внутреннем таможенном транзите (обеспечение уплаты таможенных платежей; таможенное сопровождение; определение маршрута перевозки товаров);
  - 5) сбор информации о лицах, осуществляющих деятельность, связанную с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу, либо о лицах, осуществляющих деятельность в области таможенного дела (получение от налоговых и иных органов сведений о субъектах ВЭД; получение коммерческих документов, документов бухгалтерского учета);
  - 6) иные меры по минимизации рисков (экспертиза товаров, транспортных средств или документов; требование о предъявлении товаров при их декларировании и пр.).

Наиболее значимым рычагом в борьбе с недостоверным декларированием, занижением таможенной стоимости, необоснованным предоставлением льгот по уплате таможенных платежей является метод пресечения. Практика показала эффективность его использования.

Так, в Северо-Западном таможенном управлении в настоящее время действует 176 утвержденных ФТС России профилей рисков (для сравнения – в 2004 г. – 31), в том числе пять – региональных, один – зональный. Итогом принятых мер по минимизации рисков, предписанных профилями рисков, в 2005 г. было возбуждено 890 дел об административных правонарушениях (726 – за 2004 г.), что составило порядка 25 % от общего количества дел об административных правонарушениях (далее – АП). На рис. 2

видно, что на долю Балтийской, Себежской и Выборгской таможен приходится в сумме 62 % заведенных таможенными органами Северо-Западного федерального округа (далее – СЗФО) дел об АП.

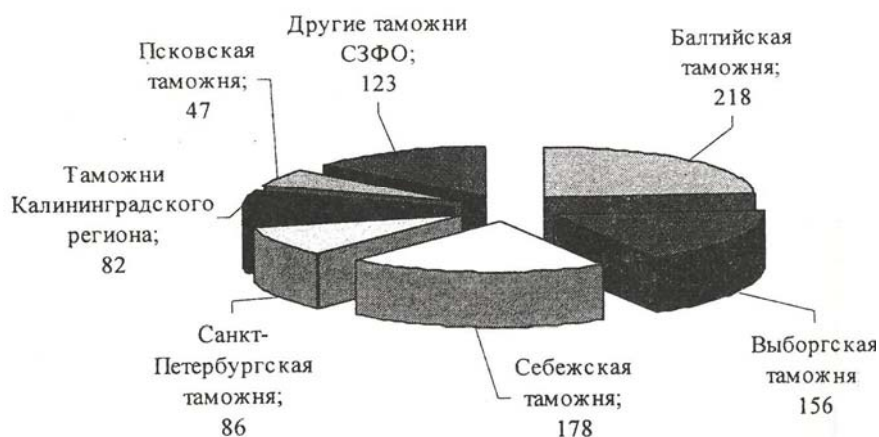


Рис. 2. Количество заведенных дел об административных правонарушениях за 2005 г. В разбивке по таможенным органам СЗФО

В результате применения мер по минимизации рисков в отношении выявленных СУР нарушений таможенного законодательства в федеральный бюджет за прошедший год было довысказано таможенных платежей на общую сумму порядка 4,48 млрд. долл. (в 2004 г. – около 3 млрд. руб.).

Таким образом, указанные сведения говорят о положительных результатах применения системы управления рисками и указывают на важное значение ее дальнейшего совершенствования, в том числе в области доработки и применения комплексного подхода к формированию профилей риска с учетом диапазона, частоты, экономического ущерба, наносимого административными правонарушениями. Выявленные тенденции в конечном итоге позволят довести до законодателя наиболее актуальные проблемы, а также укажут на существующие опасные, но латентные формы поведения участников ВЭД, способные нанести вред экономике Российской Федерации. С учётом этих сведений должна проводиться законодательная работа по внесению поправок в действующие законы и нормативные акты в области таможенного, административного и информационного права.

**П.Н. АФОНИН, Н.Г. СИНИЦКАЯ**

## **РАЗРАБОТКА ЛОГИКО-ДИНАМИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРЕФЕРЕНЦИАЛЬНЫМИ РИСКАМИ**

В современных международных внешнеэкономических отношениях широкое распространение получило предоставление одним государством другому особого льготного экономического режима, суть которого заключается в осуществлении торгового сотрудничества, как правило, в виде отмены таможенных пошлин на импорт из этих стран, льготного кредитования и страхования внешнеторговых операций, предоставления финансовой и технической помощи. Реализация таких преимуществ в сфере таможенно-тарифного регулирования получила развитие в рамках Всеобщей системы преференций и заключается в предоставлении в отношении товаров, происходящих из развивающихся и наименее развитых стран, преференциального режима.

При построении национальных систем преференций (далее – НСП) все промышленно развитые страны основываются на общепризнанных мировых правилах Общей системы преференций (далее – ОСП), автономно определяя перечень развивающихся стран, на которые распространяется тарифный преференциальный режим, размер предоставляемых тарифных преференций, а также перечень наименее развитых среди развивающихся стран, товарам которых представляется беспошлинный режим. В рамках ОСП разработаны: критерии происхождения товаров; пункты административного сотрудничества; положения о сертификации происхождения товаров по форме, принятой в рамках ОСП и иные условия.

В методологии и практике действия механизма НСП России в настоящее время существует ряд нерешенных проблем:

- 1) тарифные преференции предоставляются только в отношении конкретного перечня товаров из развивающихся и наименее развитых стран, поэтому большое значение имеет правильная классификация ввозимых товаров в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности (далее – ТН ВЭД России);
- 2) практика показывает, что нередко возникают проблемы доказательства прямой отгрузки товара, в случае его перегрузки на другое транспортное средство, транспортировки в силу географических особенностей через территории третьих стран, вскрытии пломб;
- 3) в соответствии со статьей 35 Таможенного кодекса России (далее – ТК России) в таможенный орган в качестве документа, удостоверяющего страну происхождения товаров, может быть подана декларация о происхождении товара, составленная в произвольной форме (инвойс, коносамент и т.д.). В связи с этим часто возникает проблема контроля за соблюдением порядка определения страны происхождения товара (например, в отношении товаров, ввозимых из стран, на которые режим наиболее благоприятствуемой нации (далее – РНБ) не распространяется и товаров, страна происхождения которых неизвестна, не применяются двойные ставки таможенной пошлины, если не установлены признаки, указывающие на то, что страной происхождения является страна, торгово-политические отношения с которой не предусматривают РНБ).

Процедура предоставления тарифных преференций сопряжена с риском уклонения от уплаты таможенных платежей путем:

- неверной классификации товаров;
- нарушением правил определения происхождения товара;
- несоблюдением условий непосредственной закупки и прямой отгрузки товаров;
- предоставлением недействительных или фальсифицированных документов и проч.

В этой связи особую актуальность приобретает разработка и научно-методологическое обоснование национальной системы управления преференциальными рисками (далее – СУПР). При этом под преференциальным риском следует понимать вероятность совершения правонарушений участниками внешнеэкономической сделки (далее – ВЭС) в целях получения тарифных преференций.

Основной целью данного исследования является разработка логико-динамической модели системы управления преференциальными рисками, позволяющей решить следующие задачи:

- рассмотрение процесса управления преференциальными рисками как системно-целостного образования;
- изучение причинно-следственных связей между элементами рассматриваемой системы.

Построение СУПР требует определения функций управления рисками. На рис. 1 представлены основные функции СУПР и их взаимосвязи.

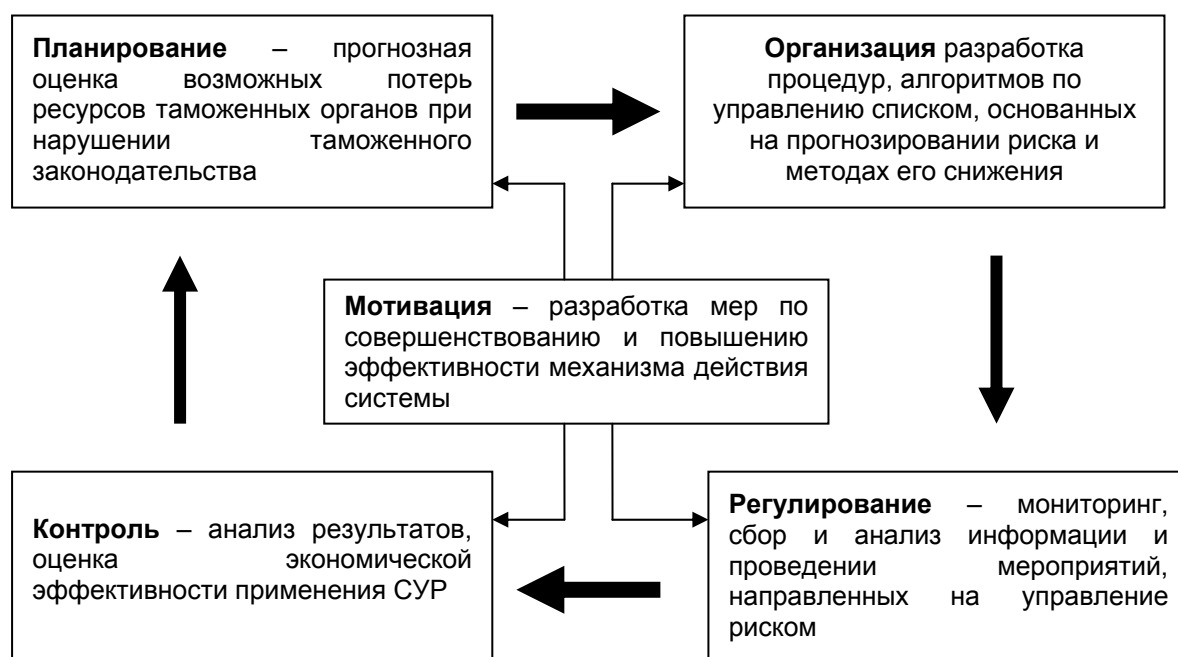


Рис. 3. Функции системы управления преференциальными рисками

В процессе планирования рассчитывается вероятность неправомерного предоставления тарифных преференций. При этом могут использоваться следующие методы:

- 1) объективный метод определения вероятности (вычисление частоты, с которой происходит нарушение таможенных правил);
- 2) субъективный метод определения вероятности основан на использовании субъективных критериев, которые базируются на различных предположениях (суждения и личный опыт оценивающего, оценка эксперта).

Величина (степень) риска может быть определена с использованием следующих критериев:

- среднее ожидаемое значение;

- колеблемость (изменчивость) возможного результата – степень отклонения ожидаемого значения от средней величины.

Организация – функция СУПР, посредством реализации которой разрабатываются правила и процедуры управления преференциальными рисками, в частности определение:

- области риска – отдельных сгруппированных объектов анализа в отношении которых требуется применение отдельных форм (их совокупности) таможенного контроля, а также повышение эффективности качества таможенного администрирования;
- индикаторов риска – критериев, отклонение от которых позволяет осуществлять выбор объекта контроля;
- мер минимизации рисков, как прямых (комплекса мероприятий непосредственно связанных с выпуском товаров), так и косвенных (комплекса мероприятий, направленных на процесс таможенного оформления товаров).

В совокупности указанная информация формирует профиль риска.

Основная цель регулирования заключается в непрерывном отслеживании процесса управления рисками путем обобщения сведений о ходе осуществления процедуры управления рисками, применения мер по минимизации преференциальных рисков.

На этапе контроля оцениваются результаты СУПР.

Экономическая эффективность может быть определена по следующим показателям:

1) Сумма доначисленных таможенных платежей, рассчитываемая по формуле:

$$ТП = \sum_{i=1}^n (НБ_i * C_{ni} * (Y_i - Y_{ci})),$$

где

$ТП$  – сумма доначисленных таможенных платежей по выявленным нарушениям неправомерного получения тарифных преференций в отношении ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации товаров;

$n$  – количество недостоверно задекларированных товаров, по которым выявлены правонарушения и произведено доначисление таможенных платежей;

$НБ_i$  – налогооблагаемая база  $i$ -го товара;

$C_{ni}$  – ставка ввозной таможенной пошлины для  $i$ -го товара;

$Y_i$  – уровень ставки, по которому подлежит начислению сумма ввозной таможенной пошлины на  $i$ -й товар при выявлении недостоверного декларирования страны происхождения  $i$ -го товара;

$Y_{ci}$  – сниженный уровень ставки, по которому произведено начисление суммы ввозной таможенной пошлины на  $i$ -ый товар при невыявленном риске возможности недостоверного декларирования страны происхождения  $i$ -го товара.

2) Экономический эффект от внедрения мер, связанных с минимизацией преференциальных рисков, определяется как:

$$\mathcal{E} = ТП / З,$$

Где

$\mathcal{E}$  – экономический эффект;

$З$  – затраты на применение мер по минимизации рисков (затраты на формирование базы данных профилей рисков, на разработку специальных программных средств и пр.).

3) Оценка достоверности декларирования товаров может быть рассчитана как:

$$D = (1 - H/O) * 100\%$$

где

*D* – достоверность декларирования товаров;

*H* - число выявленных административных нарушений по ст. 16.2 Кодекса об административных правонарушениях России (далее – КоАП России) после внедрения СУПР;

*O* – число оформленных партий товаров с предоставлением тарифных преференций.

Одной из важнейших функций СУПР является функция мотивации, в ходе реализации которой определяются основные направления дальнейшего совершенствования системы, в числе которых следует назвать, прежде всего, автоматизацию процесса управления рисками, что решает задачу снижения влияния человеческого фактора, сокращения затрат труда.

Поддержание динамической устойчивости СУПР в рамках непрерывного выполнения логически определенных процессов планирования, организации, регулирования и контроля позволит осуществить на практике эффективный таможенный контроль правильности и обоснованности предоставления тарифных преференций.

При построении информационной системы, обеспечивающей поддержку принятия решения лица, отвечающего за предоставление тарифных преференций, должны соблюдаться следующие условия:

- 1) поддержка всего процесса управления рисками (планирование, организация, регулирование, контроль и мотивация);
- 2) поддержка различных методов оценки текущих и прогнозируемых рисков: статистических, Монте-Карло, расчетно-аналитических, экспертных и проч.
- 3) проведение сценарного анализа;
- 4) документирование и поддержка базы данных по рискам и т.д.

При выборе архитектуры ERP-системы, обеспечивающей хранение имеющейся информации и автоматизацию функций СУПР следует учитывать потребности соответствующих таможенных подразделений.

В любом случае необходимо выполнение условия хранения данных в централизованном информационном ресурсе, при использовании которого лицам, ответственным за предоставление тарифных преференций предоставляются возможности:

- 1) контролировать правильность самого процесса вычислений;
- 2) использовать для расчета различные группы методов оценки риска для взаимного перекрестного контроля их достоверности.

Поскольку технология предоставления преференций требует оперативной проверки сведений, предоставляемых таможенным органам участниками ВЭД в процессе декларирования товаров, сотруднику таможенных органов должен быть обеспечен доступ к соответствующим информационным ресурсам в реальном масштабе времени.

Принимая во внимание изложенные методологические аспекты, наиболее целесообразным представляется отразить СУПР в качестве следующей модели (рис. 2).

Таким образом, результатом проведенного исследования является определение:

- - основных проблемных вопросов при предоставлении тарифных преференций;

- базовых функций системы управления предпоченциальными рисками;
- разработка логико-динамической модели системы управления предпоченциальными рисками, в которой определены основные элементы данной системы.

Результаты проведенного исследования могут рассматриваться в качестве методологической основы для формирования на практике эффективного таможенного контроля за правомерностью и обоснованностью предоставления тарифных предпоченций.

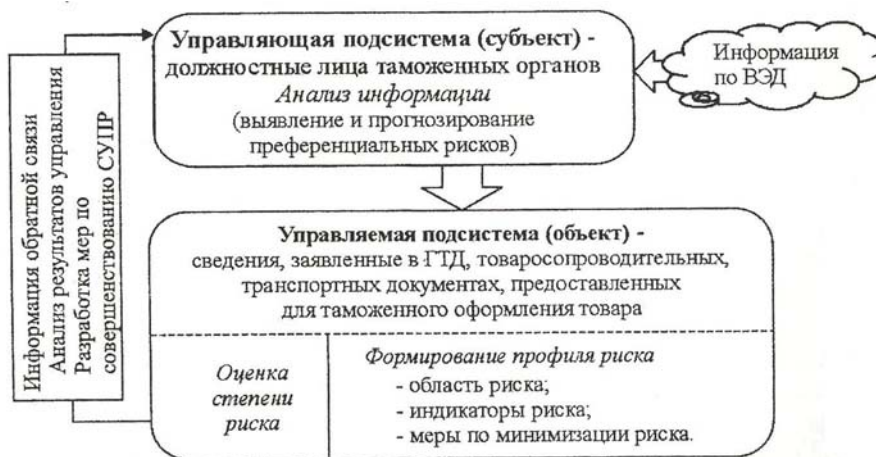


Рис. 2. Модель системы управления предпоченциальными рисками