Петухова Римма Алексеевна. Налоговое регулирование внешнеэкономической деятельности : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : СПб., 2000 214 c. РГБ ОД, 61:01-8/343-8

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава 1. Общие принципы налогового регулирования внешнеэкономической деятельности.

1.1. Объективная необходимость и содержание государственного 9 регулирования ВЭД.

1.2. Концептуальные основы налогового регулирования ВЭД. 31

1.3. Исторический аспект таможенного налогообложения. 51

Глава 2. Система таможенных платежей современной России. 70

2.1. Таможенные платежи в структуре доходов государства . 70

2.2. Анализ нормативного регулирования таможенного налогообложения. 87

2.3. Развитие системы таможенных платежей. 98

Глава 3. Гармонизация системы таможенных платежей в России. 122

3.1. Перспективы вхождения России в систему ВТО . 122

3.2. Наилучшая практика таможенного союза ЕС и ее значение для СНГ. 135

3.3. Оптимизация системы таможенных платежей в России. 147

Заключение 161

Список литературы 169

Приложения 184

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Одной из ключевых проблем проводимой в России экономической реформы является вопрос о дальнейшем совершенствовании системы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности (ВЭД), в том числе ее налогового регулирования. Особую значимость его решение приобретает в период проведения широкомасштабной налоговой реформы, связанной с введением в действие обеих частей Налогового кодекса РФ.

В нашей стране направления развития теоретических исследований в области государственного регулирования ВЭД в современных условиях в целом и таможенно-тарифного регулирования, в частности, во многом определяются трудами таких авторов как Л.И. Абалкин, Э.Э. Батизи, Б.Н. Габричидзе, И.Н. Герчикова, А.Е. Городецкий, СИ. Долгов, И.И. Дюмулен, А.П. Киреев, А.И. Козырин, М.В. Кокорев, И.И. Кретов, В.В. Круглое, М.В. Наумов, И.П. Фаминский и др. Подходы зарубежных ученых к анализу роли государства в регулировании ВЭД отражены в работах С. Брю, Э.Дж. Долана, П.Х Линдерта, Д. Кейнса, М.Кордена, Ф. Листа, К. Макконнела, Б. Олина, М. Портера, П. Самуэльсона, Э. Хекшера и др.

В течение последних лет в отечественной литературе наблюдался значительный разброс мнений по принципиальньїм вопросам государственного регулирования ВЭД, форм и методов этого регулирования, а также перспектив интеграции России в мировую экономическую систему. Современная отечественная экономическая наука еще не выработала единой концепции государственного регулирования ВЭД России в переходный период, что можно объяснить «шоковым» способом либерализации на первом этапе становления рыночных отношений в России.

Реформирование отечественной модели государственного регулирования ВЭД предполагает использование принципиально нового механизма, основанного на приоритетном применении экономических методов, к основным из которых относится метод налогового регулирования ВЭД. Одним из средств реализации этого метода являются таможенные налоги и сборы, которые имеют огромное значение с фискальной точки зрения. В современной России таможенные органы ежегодно перечисляют значительные суммы таможенных платежей в Федеральный бюджет, которые составляют порядка 30 % его доходной части. В 2000 году только на долю таможенных пошлин в общей сумме доходов федерального бюджета приходится 21,6%.

В отечественной литературе накоплен объемный материал по теории и практике налогов, чего нельзя сказать об освещении теории таможенного налогообложения. Подтверждением этого являются дискуссии по вопросу о природе таможенной пошлины, что имеет основополагающее значение для общих условий установления этого налога.

Теоретический вклад в исследование непосредственно таможенного налогообложения внесли такие российские ученые конца XIX - начала XX века, как СЮ. Витте, И.М. Кулишер, К. Лодыженский, Д.И. Менделеев, Е. Осокин, В.Н. Твердохлебов, Н.Н. Шапошников и др. Несмотря на достаточную изученность проблем налогового регулирования, в настоящее время нет четкой концепции стратегии его применения в сфере ВЭД. И если вопросам налогового регулирования посвящено достаточно много работ известных российских экономистов, таких как А.В. Брызгалин, Л.П. Окунева, Л.П.Павлова, С.Г. Пепеляев, Г.В. Петрова, Б.А. Рогозин, Д.Г. Черник, Т.Ф. Юткина и др., то проблемы налогового регулирования ВЭД детально не исследовались, а сводились к изучению тарифного регулирования данной деятельности.

В условиях намерения России вступить во Всемирную торговую организацию (ВТО) чрезвычайно актуальны вопросы о путях интеграции ее экономики в мировое хозяйство, комплексной разработки эффективной внешнеэкономической политики, концептуальных подходов стратегии развития таможенного налогообложения. В процессе переговоров об условиях присоединения России к ВТО выяснилось, что ряд положений российского таможенного законодательства не соответствует некоторым международным правовым нормам и правилам. В этой связи важен вопрос об обновлении нормативных документов по таможенному налогообложению, выработке четких схем применения их на практике.

Вследствие необходимости восстановления единого экономического пространства государств-участниц СНГ и Таможенного Союза приобретает актуальность гармонизация таможенной и налоговой политики на территории стран содружества. В этом контексте интересны теоретические подходы и методологические разработки Европейского Союза в области гармонизации внутренних налогов и таможенных платежей на данной территории. Особую проблему для эффективного и взаимовыгодного сотрудничества и развития внутреннего рынка Таможенного союза представляет своеобразие различных государственных налоговых систем и необходимость их унификации.

Исследование вышеназванных вопросов представляется актуальным в связи с недостаточной их изученностью как в теоретическом, так и в практическом планах, предопределяет важность темы и содержательные компоненты работы.

Цели и задачи исследования. Целью диссертационного исследования являются: оптимизация форм и методов государственного регулирования ВЭД в России в переходный период, теоретическое обоснование исходных положений и тенденций развития налогового регулирования ВЭД, разработка рекомендаций по совершенствованию таможенного налогообложения в России с учетом ограничений, определяемых международными правилами. Реализация поставленной цели предопределила решение следующих задач:

• критического анализа взглядов российских и зарубежных экономистов на роль государства в регулировании ВЭД;

• исследования содержания, принципов и методов государственного регулирования ВЭД;

• систематизации основных этапов развития таможенного налогообложения в России;

• анализа нормативно-правовой базы таможенного налогообложения РФ;

• изучения специфики функционирования отечественного механизма налогового регулирования ВЭД в современной России;

• оценки роли ВТО в формировании современной внешнеэкономической политики и разработки направлений таможенного налогообложения с целью получения возможных выгод для России от вступления в ВТО;

• выявления особенностей таможенного сотрудничества стран-участниц СНГ и Таможенного союза на основе имеющегося опыта и методологических разработок Европейского Союза, которые бы способствовали гармонизации внутренних налогов и таможенных платежей;

• поиска направлений гармонизации системы таможенных платежей России с учетом опыта промьппленно-развитых стран.

Объект и предмет исследования. Объектами исследования явились : внешнеэкономическая политика государства; система государственного регулирования ВЭД России; нормативно-правовое и методическое обеспечение процесса налогового регулирования ВЭД России.

Предметом исследования выступила действующая система таможенного налогообложения в России и за рубежом.

Методологическая основа исследования. Методологическую основу исследования составили: диалектический способ познания; принципы исторического, логического, системного и сравнительного анализа; приемы индуктивного и дедуктивного изучения.

Теоретическая база исследования. Теоретической основой диссертации послужили: концепции отечественных и зарубежных экономистов в исследуемой области; Налоговый кодекс РФ, Таможенный кодекс РФ; законодательные акты РФ, нормативные документы ГТК и МНС России по вопросам государственного регулирования ВЭД в сфере таможенного налогообложения.

Информационная база исследования. В качестве информационной базы диссертационного исследования использованы справочные материалы Госкомстата России, Главного вычислительно центра ГТК России; информация официальных адресов сети «Интернет»; материалы научно-практических семинаров; аналитическая информация, предоставленная Санкт-Петербургской и Балтийской таможней и другие официальные источники.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем:

• на основе анализа взглядов отечественных и зарубежных экономистов, изучения действующей системы государственного регулирования ВЭД выявлены основные закономерности и тенденции ее развития, обоснованы приоритеты внешнеэкономической политики современной России;

• предложена классификация методов государственного регулирования ВЭД;

• раскрыто содержание налогового регулирования ВЭД и проведена периодизация этапов его развития;

• теоретически обосновано определение категории «таможенная пошлина» и доказана ее налоговая природа;

• уточнено экономическое содержание понятий «таможенный доход» и «таможенные платежи»;

• по результатам исследования практики налогового регулирования ВЭД в Европейском союзе обосновано методическое решение гармонизации системы таможенных платежей России с целью вступления в ВТО и внесены предложения по унификации таможенного налогообложения стран-участниц СНГ и Таможенного союза;

• аргументирована необходимость и разработаны концептуальные подходы к изменению таможенного законодательства РФ;

• разработаны принципы и критерии формирования экономически обоснованных ставок ввозных таможенных пошлин РФ.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется комплексным подходом к процессу налогового регулирования ВЭД, доведением теоретических положений и вьюодов по исследуемой проблеме до выработки конкретных практических рекомендаций.

Теоретическая значимость работы состоит в выявлении основных закономерностей, тенденций развития и методологии налогового регулирования ВЭД современной России, уточнении экономического содержания его основных понятий.

Практическая значимость заключается в разработке конкретных предложений по совершенствованию налогового регулирования ВЭД России в соответствии с международными нормами и правилами на основе использования административных и экономических мер. Рекомендации автора могут быть использованы: при решении проблем налогового регулирования ВЭД, организации таможенного налогообложения в РФ; в качестве методических материалов при подготовке учебных программ, пособий, текстов лекций по курсам «Таможенные налоги и сборы», «Налоги и налогообложение», «Бюджетная система» и др.

Апробация результатов исследования. Разработки и материалы автора применяются в учебном процессе на кафедре финансов Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов при чтении лекций и проведении практических и семинарских занятий со студентами в курсах «Налоги и налогообложение», «Таможенные налоги и сборы». Специализированный курс лекций «Таможенные налоги и сборы» разработан и апробирован автором самостоятельно. Кроме того, итоги диссертационного исследования были апробированы и получили одобрение на 2-ом Всероссийском экономическом форуме студентов и молодых ученых «Возрождение и перспективы роста экономики современной России» в 1999 году, научно-практических конференциях СПб ГУЭФ (1998, 1999, 2000 гг.).

Основные положения диссертации отражены в 8 публикациях общим объемом 6,62 п.л.

Структура работы. Структура диссертационной работы обусловлена поставленной целью и задачами исследования и традиционно состоит из введения, трех глав, заключения, списка используемой литературы, приложений.

Во введении дается обоснование актуальности темы, определяется предмет, цели и задачи исследования, научная новизна и практическая значимость работы.

В первой главе исследуются основополагающие моменты государственного регулирования ВЭД и главной его составляющей - налогового регулирования. В частности, рассматриваются теоретические аспекты и содержание государственного регулирования ВЭД, определяются закономерности и тенденции его развития;

систематизируются основные этапы налогового регулирования ВЭД, раскрываются его содержание и цели.

Во второй главе анализируются современная таможенная политика, система таможенных платежей России, таможенное законодательство; дается оценка специфики функционирования отечественного механизма налогового регулирования ВЭД.

В третьей главе рассматриваются проблемы и перспективы взаимовыгодного сотрудничества России с ВТО и Европейским Союзом; раскрываются особенности регулирования ВЭД со странами СНГ и Таможенного Союза; предлагаются направления гармонизации и совершенствования системы таможенных платежей России.

В заключении приводятся основные выводы и предложения, полученные в результате проведенной работы.

## Объективная необходимость и содержание государственного 9 регулирования ВЭД

Государству в экономической системе общества принадлежит особая роль. Приоритет государства в регулировании внешнеэкономических отношений определяется 71 статьей Конституции РФ, которая гласит, что «в ведении Российской Федерации находятся внешнеэкономические отношения Российской Федерации». Роль государства заключается «в создании и включении в действие тонкой системы косвенных регуляторов экономики страны, отвечающих социальным целям всего населения».1

В течение последних лет в отечественной литературе наблюдался значительный разброс мнений по принципиальным вопросам государственного регулирования внешнеэкономической деятельности (ВЭД), форм и методов этого регулирования, а также перспектив интеграции России в мировую экономическую систему. Современная отечественная экономическая наука еще не выработала единой концепции государственного регулирования ВЭД России в переходный период, что можно объяснить «шоковым» способом либерализации на первом этапе становления рыночных отношений в России.

Термин «регулирование экономики» определяется как «целенаправленные процессы, обеспечивающие поддержание или изменение экономических явлений и их связей»2, а государственное регулирование экономики как «воздействие на деятельность хозяйствующих субъектов и рыночную конъюнктуру с целью обеспечения нормальных условий функционирования рыночных механизмов, решения экономических и социальных проблем».3

В научной литературе достаточно широко освещены функции государства в регулировании экономики, в том числе ВЭД, направления, формы и методы государственного регулирования. Например, К.Макконнел и С.Брю, выделяют «пять экономических функций, выполняемых правительством в процессе регулирования экономики, а именно:

1. обеспечение правовой базы и общественной атмосферы, способствующих эффективному функционированию рыночной системы;

2. защита конкуренции;

3. перераспределение дохода и богатства;

4. корректирование распределения ресурсов с целью изменения структуры национального продукта;

5. стабилизация экономики, то есть контроль за уровнем занятости и инфляции, порождаемых колебаниями экономической конъюнктуры, а также стимулирование экономического роста».1

Представитель неокейнсианской школы П.Самуэльсон в своих трудах определяет виды государственной деятельности по регулированию экономики, к которым относит применение контроля, общественное потребление, государственное производство, расходы на социальное обеспечение, а также характеризует государственную фискальную систему.2

Широко освещены проблемы государственного регулирования в работах И.Н. Герчиковой. Она определяет цель государственного регулирования предпринимательской деятельности как «создание условий, обеспечивающих нормальное функционирование экономики в целом и стабильное участие предприятий страны в международном разделении труда и получение от этого оптимальных выгод. Правительство каждой страны, безусловно, имеет свои собственные цели на каждом конкретном этапе и добивается их решения доступными им методами и средствами применительно к складывающейся экономической ситуации в стране и в мировом хозяйстве. Поэтому цели и задачи государственного регулирования подвержены изменениям, между тем как механизм регулирования достаточно хорошо отработан, хотя имеет особенности в каждой отдельно взятой стране».3

Государственное регулирование ВЭД представляет собой комплекс мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых уполномоченными государственными органами в целях проведения целенаправленной внешнеэкономической политики.

## Таможенные платежи в структуре доходов государства

Таможенные платежи представляют собой особую наиболее динамичную группу налогов на потребление, поскольку используются для регулирования взаимосвязи внутреннего рынка с мировым, позволяют стимулировать экспорт и защищать внутреннего производителя. Однако в переходный для российской экономики период, характеризующийся, в частности, дефицитом федерального бюджета, фискальная функция таможенных платежей превалирует над регулирующей. Последствия августовского кризиса 1998 года, которым завершился первый этап рыночного развития современной России, оказались прямо противоположными поставленным целям финансовой стабилизации экономики. Вместо ожидаемого экономического роста продолжался дальнейший спад в реальном секторе экономики, поскольку в результате проведения на практике, так называемой, экономической реформы почти полностью было потеряно управление со стороны государства финансовыми ресурсами. Выразилось это, в первую очередь, ростом неплатежей, невыплатой заработной платы работникам бюджетной сферы, пенсий, пособий, стипендий и т.п., несбалансированностью доходной и расходной частей бюджета, резким сокращением инвестиций в сферу материального производства, высоким уровнем инфляции и ростом цен, падением курса рубля и другими составляющими кризисной экономики.

Анализируя последствия августовского кризиса 1998 года, который несомненно затронул и сферу внешней торговли, следуег отметить, что за девять месяцев 1999 года импорт в Россию уменьшился почти наполовину по сравнению с предыдущим годом. В свою очередь объемы экспортных поставок к концу 1999 года не достигли еще докризисного уровня. Факторами ограничения экспорта стали рост протекционизма развитых стран и введение санкций против российских экспортеров, прекращение государственной поддержки экспорта и то, что либеральные реформы уничтожили многие производства, продукцию которых Россия могла бы экспортировать после девальвации. В 1999 году объемы неорганизованной внешнеторговой деятельности сократились на 31 % по сравнению с предыдущим годом и составили 11,5 млрд. долларов США. По данным Минторга РФ1, в 1999 году «челночный» экспорт сократился на 13 % и составил 1,4 млрд. долл США, импорт - на 33 % и составил 10,1 млрд. долл США.

В условиях дефицита бюджета, когда его доходная часть требует постоянных и гарантированных поступлений, особенно велика роль таможенных платежей, так как исторически они всегда являлись одним из важнейших источников формирования доходной части бюджета. В соответствии с вступившей в силу с 1 января 1999 года первой частью Налогового Кодекса, таможенные органы пользуются правами и несут обязанности налоговых органов по взиманию таможенных платежей.

Следует отметить, что в целом ситуация со сбором налогов неблагоприятная. Налоговая задолженность в федеральный бюджет (налоговые недоимки и штрафные санкции) на конец 1998 года составила 276,6 млрд. руб. (10,3% ВВП). 83% налоговых недоимок в истекшем году пришлось на НДС (71%) и налог на прибыль (12%). Общая суммарная задолженность всех участников ВЭД перед таможенными органами по состоянию на октябрь 1999 года превысила 41 млрд. руб. Однако по данным Минфина РФ все доходы бюджета получены «живыми» деньгами и составили за январь-сентябрь 1999 года 387,4 млрд. руб., причем налоговых доходов поступило 326 млрд. руб., из которых на долю таможенных платежей приходится более 125 млрд. руб. С учетом задания по дополнительной мобилизации доходов это сосгавило на 6,8% больше бюджетных планов.

По нашему мнению, роста удалось добиться, главным образом, благодаря инфляционным доходам, поскольку в Федеральном бюджете на 1999 год был заложен курс в 21,6 руб. за доллар, реально же доллар стоил в среднем 24,04 руб. В свою очередь, сказались и последствия финансового кризиса 1998 года, когда была девальвирована национальная валюта, и появились сверхвысокие доходы за счет замещения импорта и выгодной экспортной конъюнктуры. Однако по прогнозам налоговых органов такая ситуация продержится не долго. В данной ситуации необходимы изменения в действующей системе налогообложения, направленные на поддержку отечественной промышленности и поощрение притока инвестиций в реальный сектор.

## Перспективы вхождения России в систему ВТО

В течение длительного периода времени основу внешнеторговых отношений регулировали двусторонние договоры и соглашения, в которых оговаривалось предоставление режима наиболее благоприятствуемой нации во взаимной торговле и национального режима для партнеров по договору. После Второй мировой войны получили распространение многосторонние договоры и соглашения, одним из которых является Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ), которое было подписано в Женеве в 1947 году. Участниками данного соглашения стали 23 государства, которые достигли договоренности о взаимных тарифных уступках (снижении ставок пошлин по согласованным товарным позициям), подписав Протокол о временном применении ГАТТ.

Следует отметить, что на начальном этапе ГАТТ регулировало вопросы, связанные с торгово-политическим обеспечением внешней торговли. В последующем в ГАТТ был внесен ряд дополнений. В работе И.И.Дюмулена «Генеральное соглашение по тарифам и торговле» отмечается, что в настоящее время ГАТТ кроме базисного текста, принятого в 1948 г.1, содержит ряд соглашений, развивающих его положения и распространяющих его на основные области, а также протоколы (о тарифных уступках, интерпретирующих применение статей ГАТТ). Кроме того, текст ГАТТ дополнен несколькими сотнями оговорок и пояснений. Остановимся на основных дополнениях, внесенных в ГАТТ с момента его принятия.

1. В ходе переговорного процесса, известного как Кеннеди-раунд (1962-1967 гг.), было принято решение о снижении таможенных тарифов; разработаны Антидемпинговый кодекс, Кодекс поведения для правительств в отношении стандартов, Соглашение о торговле промышленными товарами.

2. Токийский раунд переговоров (1973 - 1979 гг.) завершился договоренностью о снижении уровня тарифной защиты и нетарифных барьеров. После вступления в силу с 1.01.87 г. данного соглашения уровень таможенной защиты развитых стран снизился с 7% в 1970 году до 4,7%, а развивающихся государств - с 8,1% до 7,1%.2 Серьезным вкладом в деятельность ГАТТ была интерпретация применения ряда его статей, получивших название кодексов, а именно соглашение:

о применении ст.VII ГАТТ - Кодекс о таможенной стоимости;

о применении ст. VI ГАТТ - Антидемпинговый кодекс;

об интерпретации и применении ст.VI, XVI и XXIII ГАТТ -Кодекс по субсидиям и компенсационным пошлинам;

о процедурах импортного лицензирования;

по техническим барьерам в торговле - Кодекс по стандартам;

о порядке размещения государственных заказов - Кодекс о государственных заказах.

3. «Уругвайский раунд» переговоров (1986 - 1993 гг.) явился основой для создания Всемирной торговой организации (ВТО), которая начала функционировать с 1.01.95. ВТО включает в себя как действующее сегодня Генеральное соглашение по тарифам и торговле, так и весь комплекс достигнутых в ходе «Уругвайского раунда» соглашений и договоренностей (ГАТТ-94), в частности:

Соглашение по торговле услугами (ГАТС);

Соглашение по Торговым аспектам прав интеллектуальной собственности.

4. 25.06.99 г. - принятие новой редакции Киотской конвенции об «Упрощении и гармонизации таможенных процедур».

Основанием для создания ВТО, основной целью которой является обеспечение свободной торговли, явилось стремление стран-членов ВТО развивать международную торговлю и свой экономический потенциал путем взаимной либерализации доступа на рынки, предсказуемости условий деятельности предпринимателей на иностранных рынках и регламентации действий правительств по регулированию внешнеторговой деятельности.

В основу деятельности ГАТТ/ВТО положен ряд принципов, важнейшим из которых является принцип наибольшего благоприятствования (РНБ) в отношении экспортных, импортных и транзитных операций и связанных с ними таможенных налогов и сборов, и национальный режим, обеспечивающий равный подход к товарам импортного и отечественного производства в отношении внутренних налогов и сборов. Режим наибольшего благоприятствования требует, чтобы «любое преимущество, привилегия, льгота или иммунитет, предоставленные любой страной-участницей любому продукту, происходящему из или предназначенному для любой другой страны, были распространены немедленно и безусловно на аналогичный продукт, происходящий из или предназначенный для всех других стран-участниц».1 Из режима наибольшего благоприятствования допускаются следующие исключения: