

Концепция таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации

I. Основные понятия

В Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации (далее – Концепция), применены следующие определения и основные понятия.

Приграничные субъекты Российской Федерации – субъекты Российской Федерации, на территории которых действуют морские, речные (озерные), автомобильные, железнодорожные и смешанные пункты пропуска через государственную границу Российской Федерации.

Таможенная инфраструктура – таможенно-логистические комплексы, стационарные технические средства таможенного контроля, таможенные лаборатории, склады временного хранения и таможенные склады, учрежденные таможенными органами, а также административные здания, информационные системы, информационно-телекоммуникационные сети, сети связи, вычислительные центры таможенных органов.

Транспортно-логистическая инфраструктура – технологический комплекс, предназначенный для организации движения товаров и оказания транспортно-логистических услуг (железнодорожные и внутренние водные пути, автомобильные дороги, тоннели, эстакады, мосты, складские и контейнерные терминалы, транспортно-логистические комплексы, а также здания, сооружения, устройства и оборудование, обеспечивающие функционирование объектов транспортно-логистической инфраструктуры).

II. Общие положения

Концепция определяет цель, основные задачи и приоритетные мероприятия организации таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, на перспективу до 2020 года и является составной частью Стратегии развития Федеральной таможенной службы до 2020 года.

Концепция основана на положениях Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, Концепции внешней политики Российской Федерации, Внешнеэкономической стратегии России до 2020 года, Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года и других концептуальных документов стратегического характера, определяющих развитие Федеральной таможенной службы на долгосрочную перспективу.

Концепция разработана в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми

актами Российской Федерации, а также на основе международных правовых актов в области таможенного дела.

Концепция следует основным положениям Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 года в редакции Протокола от 26 июня 1999 года, предусматривающей использование предварительной информации, её передачу в электронной форме в соответствии с Рамочными стандартами безопасности и облегчения мировой торговли (приняты Всемирной таможенной организацией в июне 2005 года).

Завершение до 2010 года мероприятий, предусмотренных Концепцией развития таможенных органов Российской Федерации¹, создаст условия для перевода таможенного оформления в приграничные субъекты Российской Федерации.

III. Основные проблемы

Система таможенного оформления товаров в Российской Федерации ориентирована на осуществление большинства таможенных операций таможенными органами, расположенными, как правило, в крупных городах, являющихся транспортными узлами. Это соответствует общемировой тенденции.

Рост внешнеторгового оборота Российской Федерации с каждым годом усиливает неравномерность инфраструктурного развития между центральными и приграничными субъектами страны, заостряет проблему чрезмерной транспортной нагрузки на крупные российские города. Зачастую товарные потоки ввезённых и выпущенных в свободное обращение товаров направлены навстречу друг другу.

Проблема решается развитием транспортно-логистической инфраструктуры в крупных транспортных узлах, за пределами крупных городов с одновременным перераспределением таможенных операций между таможенными органами внутри страны и в приграничных субъектах Российской Федерации. При этом создание инфраструктуры длительного хранения товаров при осуществлении таможенного оформления в большинстве случаев не предполагается.

Развитие таможенной инфраструктуры тесно связано с развитием транспортно-логистической и банковской инфраструктуры. Важную роль для инфраструктурного развития приграничных субъектов Российской Федерации играет институт государственно-частного партнёрства, требующий дальнейшего развития законодательной базы. Внесение изменений в действующую систему таможенного оформления повлечет изменения в системе государственного контроля перемещения товаров. Это должно сопровождаться применением современных информационных технологий.

В отношении видов транспорта, которыми перемещаются товары, в рамках Концепции в среднесрочной перспективе предусматривается

¹ Данная Концепция одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 года № 2225-р.

осуществление таможенного оформления товаров, перемещаемых автомобильным, железнодорожным (частично) и морским транспортом (с развитием логистических технологий «сухого порта»).

В долгосрочной перспективе предусматривается осуществление таможенного оформления товаров, перемещаемых железнодорожным транспортом, преимущественно в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации. Железнодорожный транспорт структурно и технологически гораздо сложнее других видов транспорта, что предполагает значительно более сложный комплекс мероприятий при внесении изменений в сложившуюся транспортно-логистическую систему экономического комплекса страны.

Не требует перевода в приграничные субъекты Российской Федерации таможенное оформление товаров, перемещаемых воздушным транспортом, так как таможенные органы уже расположены в аэропортах.

При таможенном оформлении перемещаемых товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, необходимо учитывать невозможность или нецелесообразность изменения установленного порядка в отношении отдельных категорий товаров и товаров, перемещаемых отдельными категориями лиц.

Особенностью таможенного оформления сырья, ввозимого российскими промышленными предприятиями, является необходимость обеспечения бесперебойного их функционирования с учетом непрерывного технологического цикла. Изменение существующего порядка таможенного оформления нецелесообразно.

Также нецелесообразно изменение установленного порядка таможенного оформления товаров, перемещаемых в рамках важных инвестиционных проектов, и товаров, перемещаемых в адрес участников внешнеэкономической деятельности, в отношении которых установлены специальные упрощенные процедуры таможенного оформления.

Нецелесообразно изменение существующего порядка таможенного контроля и таможенного оформления товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации физическими лицами для личного пользования. Особенностью таможенного оформления и таможенного контроля товаров, перемещаемых физическими лицами для личного пользования в несопровождаемом багаже, а также пересылаемых товаров является необходимость перемещения товаров в таможенный орган, максимально приближенный к месту жительства физического лица, и обязательное присутствие декларанта.

Таможенное оформление товаров, которые требуют особых условий хранения и (или) для таможенного оформления которых необходимы специальные знания (драгоценные металлы и драгоценные камни, энергоносители, лесоматериалы, лекарственные средства, скоропортящиеся продукты питания, живые животные, подакцизные товары, объекты экспортного контроля, продукция военно-технического сотрудничества, экспресс-грузы и др.), в приграничных субъектах Российской Федерации

требует развития специализированной таможенно-логистической инфраструктуры, создания соответствующего экспертно-аналитического потенциала, способствующего качественному выполнению функций таможенных органов по обеспечению соблюдения запретов и ограничений, установленных законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеэкономической деятельности, а также укомплектования таможенных органов специалистами, обладающими необходимой квалификацией.

В отношении перемещаемых драгоценных металлов и драгоценных камней, а также делящихся и радиоактивных материалов изменение установленного порядка таможенного оформления нецелесообразно.

Возможное сокращение количества таможенных органов не должно ограничивать помещение товаров под экономические и специальные таможенные режимы.

Создаваемые в настоящее время на территории особых экономических зон специализированные таможенные посты позволяют производить таможенное оформление товаров непосредственно на территории особых экономических зон, изменение установленного порядка таможенного оформления товаров на территории особых экономических зон нецелесообразно.

Проблема отсутствия в приграничных субъектах Российской Федерации квалифицированных специалистов актуальна как для участников внешнеэкономической деятельности, так и для государственных контрольных органов. Привлечение в приграничные субъекты Российской Федерации квалифицированных кадров, а также их подготовка и переподготовка сопряжены с необходимостью решения комплекса вопросов социального обеспечения.

Осуществление таможенного оформления в приграничных субъектах Российской Федерации в условиях отсутствия эффективного таможенного контроля до и после выпуска товаров создают предпосылки к криминогенности внешнеэкономической деятельности. Возможен рост числа нарушений таможенного законодательства Российской Федерации, в том числе «фирмами-однодневками», в области определения таможенной стоимости, страны происхождения товаров, классификации товаров с использованием подложных документов, с применением скрытых расчетов за товары и др.

Упрощение таможенных формальностей и сокращение времени таможенного оформления должны сопровождаться комплексом мер по повышению эффективности антикоррупционной и правоохранительной деятельности таможенной службы Российской Федерации.

Без решения острых в условиях необустроенности приграничных субъектов Российской Федерации социально-бытовых проблем, таких, как отсутствие жилья для должностных лиц и членов их семей, недостаточный уровень социальной защищенности, отсутствие объектов транспортной

инфраструктуры² и социально-культурной сферы, реализация Концепции будет крайне затруднительна.

IV. Цель

Обеспечение экономической безопасности Российской Федерации за счет совершенствования таможенного администрирования в условиях необходимости инфраструктурного развития приграничных субъектов и снижения транспортной нагрузки на крупные города Российской Федерации, вызванной возрастающим внешнеторговым оборотом.

V. Основные задачи

Поставленная цель достигается решением следующего комплекса взаимосвязанных задач.

1. Совершенствование нормативной правовой основы организации таможенного оформления в приграничных субъектах Российской Федерации.

Решение данной задачи создаст правовую базу для развития необходимых транспортно-логистической и таможенной инфраструктур, осуществления таможенного оформления на современном уровне.

2. Развитие сотрудничества между ФТС России и таможенными администрациями иных государств в сфере применения Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли.

Решение указанной задачи позволит обеспечить комплексное управление международной цепью поставок товаров для достижения большей определенности и предсказуемости, совершенствовать системы таможенного оформления и таможенного контроля.

3. Совершенствование государственного контроля.

Решение указанной задачи обеспечит оптимальное размещение контрольных органов в приграничных субъектах Российской Федерации в интересах совершенствования системы государственного контроля.

4. Развитие таможенно-логистической инфраструктуры в крупных транспортных узлах за пределами крупных городов приграничных субъектов Российской Федерации.

Решение указанной задачи повысит эффективность системы движения товаров, сделает более доступными транспортно-логистические услуги с учетом осуществления таможенного оформления в приграничных субъектах Российской Федерации.

5. Развитие и совершенствование таможенной инфраструктуры.

Решение указанной задачи позволит реконструировать существующие и создать новые объекты для обеспечения эффективного функционирования таможенных органов.

² Здесь и далее по тексту под объектами транспортной инфраструктуры понимаются объекты, установленные подпунктом 5 статьи 1 Федерального закона от 9 февраля 2007 г. №16-ФЗ «О транспортной безопасности».

6. Совершенствование системы таможенного оформления и таможенного контроля.

Функции таможенных органов, расположенных в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, должны быть направлены на пропуск товаров и транспортных средств с минимальными временными затратами и исключать осуществление полного цикла таможенного оформления товаров.

Система управления рисками должна обеспечить таможенное оформление товаров, подпадающих под профили риска, в приграничных субъектах Российской Федерации.

Перенос основного акцента на контроль до ввоза товаров и после выпуска товаров.

Реализация задачи в целом позволит обеспечить повышение эффективности таможенного администрирования.

7. Совершенствование правоохранительной и антикоррупционной деятельности таможенной службы Российской Федерации.

Реализация указанной задачи позволит создать условия для повышения эффективности деятельности таможенных органов в приграничных субъектах Российской Федерации в борьбе с таможенными правонарушениями и коррупционными проявлениями.

8. Подготовка и переподготовка кадров (должностных лиц таможенных органов и специалистов в области таможенного дела).

Решение указанной задачи позволит создать кадровый потенциал для таможенных органов Российской Федерации, а также условия для обучения специалистов в области таможенного дела в приграничных субъектах Российской Федерации.

9. Развитие социальной сферы в интересах обеспечения эффективной работы таможенных органов в приграничных субъектах Российской Федерации.

Решение указанной задачи нацелено на развитие системы социального обеспечения должностных лиц таможенных органов.

VI. Приоритетные мероприятия

Для организации таможенного оформления в приграничных субъектах Российской Федерации необходимо провести комплекс приоритетных мероприятий.

1. Согласование мероприятий Концепции с принятыми и разрабатываемыми стратегиями (концепциями, программами, планами) федеральных органов исполнительной власти и бизнес-сообщества, в частности с:

- Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации;

- Концепцией внешней политики Российской Федерации;

- Концепцией реализации государственной политики в сфере обустройства государственной границы Российской Федерации;
- Внешнеэкономической стратегией России до 2020 года;
- Транспортной стратегией Российской Федерации на период до 2030 года;
- Стратегией развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года;
- Концепцией формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года;
- Концепцией использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года.

2. В нормативной правовой сфере:

- внесение изменений в Таможенный кодекс Российской Федерации в части введения института обязательного предварительного информирования, совершенствования института предварительного (в ряде случаев обязательного) декларирования, временного хранения товаров и ряда других положений;
- внесение изменений в положения законодательных актов Российской Федерации, регламентирующие таможенный контроль после выпуска товаров, в том числе предусматривающие увеличение проверяемого периода времени, установление процедуры признания незаконно ввезенными товаров, в отношении которых отсутствуют сведения об их выпуске, расширение полномочий таможенных органов при организации контроля после выпуска товаров, усиление ответственности лиц за уклонение от проведения таможенного контроля после выпуска товаров;
- внесение изменений в законодательство Российской Федерации в части применения института государственно-частного партнёрства;
- внесение изменений в законодательство Российской Федерации в части установления возможности осуществления выпуска товаров до их ввоза на таможенную территорию Российской Федерации;
- внесение изменений в законодательство Российской Федерации в части совершенствования системы допуска к внешнеэкономической деятельности;
- издание актов Правительства Российской Федерации, устанавливающих специализацию пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации в отношении отдельных видов товаров;
- издание нормативных правовых актов ФТС России, устанавливающих компетенцию таможенных органов по совершению определенных таможенных операций, а также специализацию таможенных органов по совершению таможенных операций в отношении отдельных видов товаров;
- издание нормативных правовых актов ФТС России, совершенствующих порядок установления специальных упрощенных процедур таможенного оформления;
- издание правовых актов ФТС России о перераспределении штатной численности, ликвидации и создании новых таможенных органов и их подразделений (по необходимости).

3. Развитие таможенно-логистической инфраструктуры:

- постоянное взаимодействие с Минтрансом России, в том числе с подчиненными ему Федеральной службой по надзору в сфере транспорта, Федеральным агентством воздушного транспорта, Федеральным дорожным агентством, Федеральным агентством железнодорожного транспорта, Федеральным агентством морского и речного транспорта, а также с ОАО «РЖД» по вопросам, касающимся реконструкции существующих и создания новых объектов таможенно-логистической инфраструктуры;

- совершенствование института государственно-частного партнерства с учетом возрастающих задач ФТС России.

4. Развитие и совершенствование таможенной инфраструктуры должно включать плановую реконструкцию существующих и создание новых объектов таможенной инфраструктуры в приграничных субъектах Российской Федерации для обеспечения эффективной деятельности таможенных органов.

VII. Реализация Концепции

Реализация Концепции предполагает два периода.

I период (2008–2010 годы) – организация таможенного оформления в приграничных субъектах Российской Федерации. Планируется совершенствование нормативной правовой основы данного процесса, согласование Концепции с принятыми и разрабатываемыми стратегиями (концепциями, программами, планами) федеральных органов исполнительной власти и бизнес-сообщества, создание объективных предпосылок для развития необходимой таможенно-логистической инфраструктуры. Первоочередная реализация положений Концепции будет осуществлена в Московском, Северо-Западном и Дальневосточном регионах, а также в отношении товаров, перемещаемых воздушным и морским транспортом.

II период (2011–2020 годы) – осуществление таможенного оформления в приграничных субъектах Российской Федерации. Предполагается на базе развития и совершенствования таможенно-логистической инфраструктуры и транспортной инфраструктуры в условиях таможенного оформления в приграничных субъектах Российской Федерации оптимизировать системы таможенного оформления товаров и транспортных средств, перемещаемых автомобильным транспортом (к 2014 году) и железнодорожным транспортом (к 2020 году).

Проводимые мероприятия по реализации Концепции не должны оказать негативного влияния на выполнение контрольных показателей деятельности Федеральной таможенной службы.

Реализация Концепции должна минимизировать риски дальнейшей интеграции Российской Федерации в мировую экономику с учетом обеспечения ее экономической безопасности, не повлечь ухудшения условий внешней торговли Российской Федерации, снижения конкурентоспособности ее экономики, нарушения общепринятых норм международного права и взятых Российской Федерацией на себя международных обязательств.

Финансовое обеспечение планируется осуществлять за счёт средств федерального бюджета и средств из других источников в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Для реализации основных положений Концепции разрабатываются межведомственный план мероприятий и ведомственные целевые программы ФТС России.