

К О Н Ц Е П Ц И Я

развития таможенных органов Российской Федерации

I. Общие положения

Концепция развития таможенных органов Российской Федерации (далее - Концепция) определяет основные цели, задачи и направления развития таможенных органов.

Концепция является основой для разработки программ и планов развития таможенных органов Российской Федерации на среднесрочную и 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.

В настоящее время значительно усилилось влияние таможенного регулирования как элемента государственного регулирования внешнеторговой деятельности на процессы международной интеграции российской экономики в международное экономическое пространство.

Расширение сотрудничества с международными экономическими и финансовыми институтами, общность интересов России и других государств при решении многих проблем в области международной безопасности, в том числе в сфере противодействия распространению оружия массового уничтожения, борьбы с международным терроризмом и торговлей наркотиками, острых экологических проблем, в частности, проблем в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности, обусловили появление новых задач, в решении которых должны участвовать таможенные органы Российской Федерации и которые определяют их дальнейшее развитие.

При развитии таможенных органов Российской Федерации, осуществляемом с учетом экономических преобразований и международной практики регулирования в области таможенного дела, необходимо учитывать особенности расположения Российской Федерации - значительную протяженность государственной границы, а также ее недостаточную техническую оснащенность в пунктах пропуска, необходимость организации сотрудничества в погранично-таможенной сфере с государствами, непосредственно граничащими с Российской Федерацией.

В результате проведения административной реформы сформирована новая структура государственных органов, осуществляющих регулирование внешнеторговой деятельности, предполагающая комплексный подход к межведомственному взаимодействию и обеспечению баланса интересов в области таможенно-тарифных, налоговых мер, запретов и ограничений, установленных законодательством Российской Федерации.

Вступление в силу с 1 января 2004 г. Таможенного кодекса Российской Федерации создало необходимые предпосылки для формирования практически новой, соответствующей мировым стандартам правовой базы таможенного дела и условия для определения приоритетов развития таможенных органов Российской Федерации. Однако остаются нерешенными отдельные проблемы, связанные с деятельностью таможенных органов Российской Федерации.

Недостаточно эффективно реализуется потенциал таможенного администрирования, представляющего собой совокупность средств и методов обеспечения соблюдения таможенного законодательства физическими и юридическими лицами при перемещении ими товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации, что не позволяет обеспечить в полной мере соблюдение законодательства Российской Федерации и создать благоприятную конкурентную среду в сфере внешнеторговой деятельности. Острой проблемой в таможенных органах Российской Федерации остается вопрос занижения таможенной стоимости товаров и их недостоверное декларирование участниками внешнеторговой деятельности.

Не в полной мере применяются международные стандарты, содействующие реализации торгово-логистических технологий.

Не развита система информирования таможенных органов Российской Федерации о ценообразовании, торгово-промышленной специализации в зарубежных странах, мировых тенденциях в разделении труда.

Таможенные органы Российской Федерации неэффективно осуществляют контроль за товарами после их выпуска в обращение на таможенной территории Российской Федерации (контроль на основе методов аудита).

Недостаточно осуществляется информационно-аналитическое обеспечение правоохранительной, в том числе оперативно-розыскной деятельности таможенных органов Российской Федерации.

Остается низким уровень взаимодействия оперативных подразделений таможенных органов Российской Федерации с другими правоохранительными и контролирующими органами.

Не в достаточной степени развита система подготовки и переподготовки кадров для таможенных органов Российской Федерации, особенно специалистов в области управления и контроля.

Оплата труда должностных лиц таможенных органов Российской Федерации не соответствует экономической значимости принимаемых ими решений.

Остается высоким уровень коррупции в таможенных органах Российской Федерации.

Наличие указанных проблем приводит к снижению эффективности таможенного администрирования, недобросовестной конкуренции, проникновению недоброкачественных импортных товаров на российский рынок и другим негативным явлениям.

Возникает необходимость формирования новых подходов к таможенному администрированию, которые позволят таможенным органам Российской Федерации эффективно реагировать на происходящие изменения в соответствии с международной практикой и требованиями общества и государства.

II. Цель, задачи и принципы развития таможенных органов

Целью настоящей Концепции является определение наиболее эффективных методов реализации задач в области таможенного дела в соответствии с международными стандартами и законодательством Российской Федерации.

Достижение указанной цели обеспечивается путем решения следующих задач:

повышение качества таможенного регулирования, способствующее созданию условий для привлечения инвестиций в российскую экономику, поступлений доходов в федеральный бюджет, защиты отечественных товаропроизводителей, охраны объектов интеллектуальной собственности, и 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;

укрепление взаимодействия с российскими, зарубежными и международными органами и организациями в борьбе с терроризмом, контрабандой оружия, наркотиков и контрафактной продукции, а также при обеспечении экономической, экологической и радиационной безопасности.

Реализация указанных задач предполагает обеспечение на всей территории Российской Федерации стабильного правового режима для внешней торговли, основанного на одобренных Всемирной таможенной организацией следующих универсальных

международных принципах:

стандартизация, совершенствование таможенного законодательства, разработка норм, правил и процедур с учетом международных стандартов;

прозрачность и предсказуемость. Таможенное законодательство, нормы, правила и процедуры применяются последовательно, они унифицированы, общеизвестны и доводятся до сведения всех заинтересованных лиц в доступной форме;

минимальное вмешательство. Таможенные органы в максимально возможной степени соблюдают принципы выборочности и достаточности таможенного контроля, применяют систему управления рисками;

ориентация на потребителя. Таможенное администрирование направлено на повышение качества проведения таможенных процедур в отношении юридических и физических лиц как участников внешнеторговой деятельности;

сотрудничество и партнерство. Деятельность таможенных органов предусматривает развитие сотрудничества со всеми участниками внешнеторгового процесса, в том числе с государственными органами, бизнес-сообществом, таможенными службами других государств;

сбалансированность в части соотношения между таможенным контролем в области обеспечения безопасности и мерами, содействующими развитию торговли.

В качестве основы деятельности таможенных органов Российской Федерации будут использованы новые принципы, определенные в рамочных стандартах обеспечения безопасности и облегчения мировой торговли, принятые Всемирной таможенной организацией и одобренные Федеральной таможенной службой.

С одной стороны будут сформированы новые подходы к таможенному администрированию, которые предполагают обеспечение его высокой эффективности при внешней простоте и скорости оформления товаров и транспортных средств, перемещаемых физическими и юридическими лицами, а с другой стороны данные подходы помогут решить проблемы, связанные с занижением таможенной стоимости товаров и их недостоверного декларирования участниками внешнеэкономической деятельности.

Эффективность достижения цели развития таможенных органов Российской Федерации оценивается по следующим показателям:

уровень контроля соблюдения таможенного законодательства участниками внешнеэкономической деятельности;

затраты времени для прохождения таможенных формальностей при таможенном оформлении товаров и транспортных средств, перемещаемых физическими и юридическими лицами, при условии обеспечения эффективного таможенного контроля;

правоохранительная деятельность.

Приоритет отдельных направлений деятельности таможенных органов может изменяться в соответствии с задачами, которые ставит перед ними государство.

III. Система мероприятий по реализации Концепции

В целях реализации новых подходов в работе таможенных органов Российской Федерации необходимо осуществить следующие мероприятия по совершенствованию таможенного администрирования:

обустройство государственной границы Российской Федерации;

создание современных складских таможенно-логистических терминалов;

размещение таможенных органов Российской Федерации только в помещениях, являющихся федеральной собственностью;

развертывание сети стационарных и передвижных инспекционно-досмотровых комплексов;

внесение изменений в Таможенный кодекс Российской Федерации и иные нормативные-правовые акты с учетом анализа правоприменительной практики и, изменений вносимых в международные стандарты;

внедрение новых информационно-технических средств обеспечения деятельности таможенных органов Российской Федерации;

создание единой межведомственной автоматизированной системы сбора, хранения и обработки информации при осуществлении всех видов государственного контроля, в том числе сопряжение баз данных налоговой службы и таможенных органов Российской Федерации;

создание операционного центра для обработки информации и принятия решений;

совершенствование технологии формирования и ведения данных таможенной статистики в соответствии с международными стандартами;

усиление таможенного контроля после выпуска товаров в обращение на таможенной территории Российской Федерации (осуществление контроля на основе методов аудита).

Оценка деятельности таможенных органов Российской Федерации будет производиться ежеквартально по критериям эффективности, ориентированным на конечный результат.

Планируется разработать комплексную стратегию кадрового обеспечения таможенных органов Российской Федерации. В рамках данного направления особое внимание будет уделено повышению качества профессиональной подготовки кадров, совершенствованию их знаний и навыков, практике управления, повышению эффективности системы оплаты труда, повышению престижности профессии, а также созданию филиалов Российской таможенной академии в федеральных округах.

Применение информационных технологий в деятельности таможенных органов Российской Федерации будет осуществляться с учетом положений Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года. Данные технологии позволят улучшить показатели эффективности деятельности таможенных органов Российской Федерации, создать систему комплексного учета и анализа участников внешнеторговой деятельности, уменьшить субъективизм при принятии решений должностными лицами таможенных органов Российской Федерации. С помощью информационных технологий будет также осуществляться информационно-аналитическое обеспечение правоохранительной деятельности в таможенной сфере.

Также предусматривается внедрение новых информационно-технических средств и средств программного обеспечения, модернизация уже действующих, развитие ведомственной интегрированной телекоммуникационной сети таможенных органов Российской Федерации, совершенствование автоматизированных систем таможенного оформления и контроля, внедрение единой автоматизированной информационной системы контроля за вывозом товаров с таможенной территории Российской Федерации, повсеместное внедрение электронных способов обмена информацией с другими контролирующими органами и таможенными органами иностранных государств, с участниками внешнеторговой деятельности.

Дальнейшее развитие правоохранительной деятельности таможенных органов Российской Федерации в целях противодействия терроризму и международной наркопреступности будет осуществляться с учетом необходимости обеспечения безопасности непосредственно на государственной границе Российской Федерации.

Планируется также развитие следующих направлений деятельности:

обеспечение сбора и получения предварительной оперативной информации с использованием различных источников, в том числе зарубежных, с целью предупреждения нанесения ущерба интересам граждан и государства (контрабанда оружия, наркотиков, контрафактной продукции, некачественной продукции, недостоверное декларирование и заявление таможенной стоимости);

международное сотрудничество, способствующее обмену оперативно значимой информацией, проведение совместных операций с представителями таможенных органов иностранных государств;

проведение предварительных оперативных проверок всей цепи поставки товаров с использованием оперативно-розыскных методов и аналитического поиска;

борьба с проявлениями коррупции и должностными преступлениями в таможенных органах.

Международное сотрудничество предполагает развитие правовых, технических и административных основ для упрощения таможенных процедур. Расширение круга торговых партнеров, поиск новых рынков сбыта товаров и услуг обуславливают необходимость развития двусторонних отношений и активизации государственного участия в международных и региональных объединениях и организациях, что в свою очередь диктует необходимость качественного улучшения и интенсификации сотрудничества в области таможенного дела, повышения эффективности деятельности представительств таможенных органов Российской Федерации за рубежом. Международное сотрудничество планируется развивать по следующим основным направлениям:

участие в формировании концепции общего европейского экономического пространства, переход на применение Единого административного документа Европейского союза при любой процедуре, связанной с экспортом, импортом, транзитом товара, сопряжение с

транзитными системами государств-членов Европейского союза;

унификация законодательных норм и правил, регламентирующих вопросы таможенного дела в Союзном государстве, в государствах - участниках СНГ, государствах - членах Евразийского экономического сообщества, Единого экономического пространства, подготовка основ законодательства Российской Федерации и международных соглашений по таможенным вопросам;

активизация участия таможенных органов Российской Федерации во Всемирной таможенной организации, в других международных организациях и объединениях, в том числе в области таможенного регулирования;

продолжение использования международных транзитных документов в соответствии с Таможенной конвенцией о международной перевозке грузов с применением книжки МДП (1975 год) и Соглашением о международном железнодорожном грузовом сообщении (1951 год);

расширение практики заключения соглашений о межведомственном информационном обмене и помощи в таможенных вопросах с таможенными органами других стран, прежде всего стран Европейского союза, государств - участников СНГ, Китайской Народной Республики и Турецкой Республики, а также создание совместно с Республикой Беларусь единых информационных ресурсов;

подготовка кадров для Союзного государства, государств – участников СНГ, государств - членов Евразийского экономического сообщества на базе Российской таможенной академии и Регионального учебного центра Всемирной таможенной организации (г. Люберцы, Московская область).

IV. □ Направления развития таможенных органов

Выбранные ориентиры развития таможенных органов Российской Федерации, основанные на информационных технологиях и в основном совпадающие с принципами

деятельности таможенных служб ведущих стран мира, определение четких и понятных правил таможенного оформления, базирующихся на международных конвенциях и рекомендациях, позволили за прошедшие годы создать правовую и организационную базу деятельности таможенных органов Российской Федерации.

Тем не менее в настоящее время таможенные органы Российской Федерации еще находятся в стадии активного институционального развития, которое происходит с учетом предстоящего вступления Российской Федерации во Всемирную торговую организацию, изменения объемов пассажиро- и товаропотоков, повышения интенсивности внешнеэкономической деятельности регионов страны, роста потребностей транспортных организаций, экспортеров и импортеров.

Планируется, что реализация функций таможенных органов Российской Федерации при таможенном оформлении будет осуществляться в соответствии с нормами международных договоров по таможенным вопросам и на основе международных стандартах качества (по типу серии ISO), являющихся международным эталоном для создания и оценки систем качества, а также на вовлечении участников внешнеторговой деятельности в процесс подготовки проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в таможенной сфере, на создание механизма передачи части не основных операций, выполняемых таможенными органами, саморегулируемым организациям.

Для реализации этих подходов планируется в приоритетном порядке использовать возможности таможенных режимов, предварительное информирование и электронное декларирование, систему управления рисками, основанную на многофакторном анализе сведений о внешнеторговой сделке и представляющую собой комплексный механизм воздействия на процессы таможенного контроля посредством минимизации рисков, а также единую межведомственную автоматизированную систему сбора, хранения и обработки информации при осуществлении всех видов государственного контроля в сочетании с контролем на основе методов аудита, а также системного взаимодействия с налоговой службой и другими контролирующими органами. Внедрение электронного обмена информацией с другими контролирующими органами позволит внедрить принципы "одного окна" (однократное предоставление информации о пассажирах и товарах) и "одной остановки" (интегрированный государственный контроль).

Важным направлением является проведение мероприятий, которые позволят включить данные таможенной статистики в единый государственный информационно-статистический ресурс Российской Федерации.

Предполагается создание в структуре таможенных органов Российской Федерации операционного центра для обработки информации и принятия решений, главной задачей которого будет непрерывный мониторинг всей поступающей информации, ее анализ с применением системы управления рисками и выдача оперативных ориентировок таможенным органам Российской Федерации для целевого применения методов выборочного таможенного контроля, обеспечивающих своевременное реагирование на угрозы связанные с нарушением таможенного законодательства Российской Федерации.

В рамках указанных направлений развития таможенных органов Российской Федерации предполагается осуществить разделение работы с документооборотом и с товаропотоком исходя из международной практики в сочетании с предварительным информированием и электронным декларированием, которые должны обеспечить ускорение таможенных процедур, а также обеспечить контроль за информацией о товарах в необходимом и достаточном объеме. Данное направление предполагает применение электронного (безбумажного) документооборота, что позволит создать условия для внедрения упрощенных таможенных процедур, применяемых исходя из репутации участников внешнеторговой деятельности.

Предполагается использование применяемых в ряде развитых стран мира технологий по типу интегрированного управления и контроля на границе (две службы на границе), основанного на единой информационной системе правоохранительных и контролирующих органов, что позволит совмещать в пунктах пропуска документальный контроль за товарами, перемещающимися через государственную границу Российской Федерации, а также улучшить качество производимого досмотра таких товаров. В результате это позволит создать благоприятные условия пересечения пассажирами границы и перемещения через нее товаров, сократить время ее прохождения, снизить издержки, увеличить объем товаропотока, содействовать реализации торгово-логистических технологий "от двери к двери", "точно в срок" и "под ключ". Высокий уровень качества указанных таможенных процедур будет обеспечен благодаря применению системы управления качеством каждой отдельной таможенной операции.

V. Реализация Концепции

Реализацию Концепции планируется осуществлять в 2 этапа.

I этап (2005 - 2007 годы) - предусматривается дальнейшая гармонизация законодательства Российской Федерации с общепризнанными нормами в области таможенного дела. С учетом планируемого присоединения Российской Федерации к Всемирной торговой организации предполагается приведение Закона Российской Федерации от 21.05.1993 № 5003-1 "О таможенном тарифе" в соответствие со статьей VII Генерального соглашения по тарифам и торговле. В 2005 – 2006 годах будет завершена работа по формированию позиции Российской Федерации по вопросу присоединения к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киото, 1973, в редакции Брюссельского протокола, 1999). Правоприменительная практика будет осуществляться на уровне международных стандартов.

С 2006 года предусматривается применение на таможенной территории Российской Федерации таможенных документов, используемых государствами - членами Европейского союза в соответствии с Конвенцией об упрощении формальностей в торговле товарами (Брюссель, 1987). В связи с этим в 2006 - 2007 годах будут изменены правила декларирования и формы грузовой и транзитной таможенных деклараций с учетом требований, предусмотренных для Единого административного документа Европейского союза при применении Конвенции об общей транзитной процедуре (1987 год).

II этап (2008 - 2010 и последующие годы) - в основном будут завершены строительство и обустройство объектов таможенной инфраструктуры. Применение межведомственных информационных ресурсов позволит организовать работу таможенных органов по принципу "одного окна" и "одной остановки". Финансовое обеспечение будет осуществляться за счет средств федерального бюджета, а также иных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации. Планируется разработать межведомственные планы реализации Концепции, включая межведомственный план борьбы с коррупцией.

Реализация Концепции потребует соответствующего ресурсного обеспечения планируемых в рамках федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ мероприятий, направленных на создание благоприятных условий для юридических и физических лиц при выполнении ими таможенных формальностей и позволяющих сократить издержки за счет применения универсальных международных принципов.

Выполнение мероприятий, предусмотренных Федеральными целевыми программами и ведомственными целевыми программами, будет способствовать:

уменьшению времени, затрачиваемого участниками внешнеторговой деятельности на таможенные формальности;

увеличению пропускной способности пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации за счет ввода в эксплуатацию новых и модернизации существующих пунктов пропуска;

обеспечению внедрения единых стандартов и правил таможенного администрирования, повышению качества обеспечения деятельности участников внешнеторговой деятельности, применению унифицированных таможенных документов и декларирования в электронной форме, что в итоге приведет к сокращению административных расходов;

содействию реализации торговой политики с учетом социально-экономических и инвестиционных задач.

Комплексная реализация Концепции позволит сформировать современную систему обеспечения интересов государства в сфере таможенного дела, оказывать эффективное противодействие угрозам безопасности Российской Федерации, решать социально-экономические задачи, создать благоприятные условия для деятельности торговых сообществ, физических и юридических лиц.