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.

Места, приближенные к государственной границе Российской Федерации - зоны пограничного и таможенного контроля вдоль государственной границы Российской Федерации; зоны таможенного контроля в морских, речных (озерных) портах и аэропортах, на территориях которых открыты пункты пропуска через государственную границу Российской Федерации; зоны таможенного контроля, прилегающие к таким портам, а также на территориях «сухих портов».

Таможенная инфраструктура - 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).

Таможенно-логистическая инфраструктура - система таможенно-логистических объектов (комплексов и терминалов), расположенных преимущественно в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации.

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, Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, Концепции реализации государственной политики в сфере обустройства государственной границы Российской Федерации, Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, Внешнеэкономической стратегии России до 2020 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, а также Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли (приняты Всемирной таможенной организацией в июне 2005 года).

Завершение до 2010 года мероприятий, предусмотренных Концепцией развития таможенных органов Российской Федерации[1], создаст условия для осуществления основного количества операций по таможенному оформлению в приграничных субъектах Российской Федерации.

III. Основные проблемы и предлагаемые пути решения

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

Рост внешнеторгового оборота Российской Федерации с каждым годом усиливает неравномерность инфраструктурного развития между внутренними 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 городов с одновременным перераспределением таможенных операций между таможенными органами внутри страны и в приграничных субъектах Российской Федерации, развитием таможенно-логистической инфраструктуры преимущественно в местах, приближенных к государственной границе. При этом создание инфраструктуры для длительного хранения товаров, а также осуществление дополнительной промежуточной перевалки товаров при реализации Концепции не требуется. Это позволит в полной мере реализовать принцип транспортно-логистической технологии доставки грузов «от двери до двери» без

увеличения срока осуществления поставки товаров.

Для недопущения недобросовестной конкуренции, нарушений антимонопольного законодательства, возрастания издержек участников внешнеэкономической деятельности целесообразно предусмотреть возможность государственного регулирования тарифов за хранение товаров на таможенно-логистических терминалах в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, а также стоимости брокерских услуг.

Развитие таможенной инфраструктуры тесно связано с развитием транспортно-логистической, банковской и социальной инфраструктуры.

Важную роль для инфраструктурного развития приграничных субъектов Российской Федерации играет институт государственно-частного партнёрства, требующий дальнейшего развития его законодательной базы.

Совершенствование механизма государственно-частного партнерства предполагает создание таких законодательных условий, которые позволят частному бизнесу на возвратных условиях осуществлять инвестиционные вложения в транспортно-логистическую инфраструктуру, в том числе на условиях концессионных соглашений.

Реализация Концепции вызовет необходимость повышения уровня взаимодействия таможенных и иных контрольных органов при осуществлении государственного контроля перемещения товаров. Это должно сопровождаться применением современных информационных технологии.

В отношении видов транспорта, которыми перемещаются товары, в рамках Концепции в среднесрочной перспективе предусматривается осуществление таможенного оформления в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, товаров, перемещаемых автомобильным, железнодорожным (частично), воздушным и морским транспортом (в том числе с развитием перспективных логистических технологий).

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

Не требуется внесения дополнительных существенных изменений в действующий порядок таможенного оформления перемещаемых воздушным и морским транспортом товаров в открытых для международного сообщения аэропортах и морских портах, в которых имеется необходимая таможенная и таможенно-логистическая инфраструктура.

Целесообразно сохранить действующий порядок таможенного оформления и таможенного контроля в отношении товаров, таможенное оформление которых осуществляется в местах, максимально приближенных к местонахождению получателей или их потребителей и производителей:

сырья, ввозимого российскими промышленными предприятиями, для обеспечения бесперебойного их функционирования с учётом непрерывного технологического цикла;

экспресс-грузов;

культурных ценностей;

товаров, перемещаемых в рамках инвестиционных проектов, реализуемых при государственной поддержке, и товаров, перемещаемых в адрес участников внешнеэкономической деятельности, в отношении которых установлены специальные упрощённые процедуры таможенного оформления;

драгоценных металлов и драгоценных камней, а также делящихся и радиоактивных материалов, ядохимикатов, взрывчатых веществ;

товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации физическими лицами для личного пользования в несопровождаемом багаже, а также пересылаемых в международных почтовых отправлениях;

товаров, в отношении которых устанавливаются следующие таможенные режимы: переработка на таможенной территории, переработка для внутреннего потребления, временный ввоз (в том числе на выставки по карнетам АТА) и режим свободной таможенной зоны (свободного склада) при их перемещении резидентами особых экономических зон технико-внедренческого и промышленно-производственного типа;

товаров, ввозимых в качестве гуманитарной и технической помощи, а также для предупреждения и ликвидации стихийных бедствий и иных чрезвычайных ситуаций.

Таможенное оформление в приграничных субъектах Российской Федерации товаров, которые требуют особых условий хранения и (или) для таможенного оформления которых необходимы специальные знания (фармацевтические, лекарственные средства, скоропортящиеся продукты питания, живые животные, подакцизные товары, объекты экспортного контроля, продукция военно-технического сотрудничества и др.), возможно после 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 внешнеторговой деятельности, а также укомплектования таможенных органов специалистами, обладающими необходимой квалификацией.

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. Потребуется бюджетное финансирование социальной инфраструктуры, подготовки и переподготовки кадров таможенных органов

в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, закрепление на законодательном уровне стимулов для привлечения в таможенные органы, расположенные в приграничных субъектах Российской Федерации, квалифицированных специалистов из таможенных органов, расположенных внутри страны.

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

В условиях отсутствия эффективного таможенного контроля до и после выпуска товаров осуществление основного количества таможенных операций по таможенному оформлению в приграничных субъектах Российской Федерации создает предпосылки к криминогенности внешнеэкономической деятельности, росту числа нарушений таможенного законодательства Российской Федерации, в том числе «фирмами-однодневками», в области определения таможенной стоимости, страны происхождения товаров и 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 правоохранительной и антикоррупционной деятельности таможенной службы Российской Федерации.

В условиях недостаточности инфраструктуры в приграничных субъектах Российской Федерации без решения острейших социально-бытовых проблем таких, как отсутствие жилья для должностных лиц и членов их семей, недостаточный уровень социальной защищённости, отсутствие объектов транспортной инфраструктуры[2] и социально-культурной сферы, реализация Концепции будет крайне затруднительна.

IV. Комплексная цель

Совершенствование таможенного администрирования за счет внедрения в практику таможенного оформления новых технологий таможенного оформления, предусматривающих внедрение института предварительного информирования таможенных органов о ввозимых товарах, использования полнофункциональной модели системы управления рисками с актуализированной ценовой информацией о ввозимых товарах в соответствием с особенностями конъюнктуры мирового рынка на момент осуществления соответствующей процедуры контроля, возможности осуществления декларирования товаров и представления документов в электронной форме.

Инфраструктурное развитие приграничных субъектов Российской Федерации.

Снижение транспортной нагрузки на крупные города Российской Федерации, вызванной возрастающим внешнеторговым оборотом.

Обеспечение взимания в полном объёме обязательных к уплате таможенных платежей.

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.

Для обеспечения экономических интересов Российской Федерации процесс таможенного оформления должен быть согласован с процессами оптимизации количества и специализации пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации и в максимальной степени сопряжён с существующей транспортно-логистической инфраструктурой.

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 транспортных

узлах, расположенных в приграничных субъектах 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.

6. Совершенствование системы таможенного оформления и таможенного контроля.

Деятельность таможенных органов, расположенных в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, должна обеспечивать пропуск товаров и транспортных средств с минимальными временными затратами без осуществления полного цикла таможенного оформления товаров, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации.

Полнофункциональная модель системы управления рисками должна обеспечить таможенное оформление в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, товаров, в отношении которых выявляются риски несоблюдения таможенного законодательства Российской Федерации.

Необходимо реализовать комплекс мероприятий по переносу основного акцента на контроль до ввоза товаров и после выпуска товаров, а также по переходу таможенного оформления на принцип декларирования товаров в электронном виде с использованием сети Интернет.

Должна быть реализована и доступна возможность осуществления декларирования товаров и представления документов и сведений в электронной форме участниками внешнеэкономической деятельности при их желании любому таможенному органу с последующим осуществлением операций фактического таможенного контроля (осмотр, досмотр и т.д.) в таможенных органах, расположенных на таможенно-логистических терминалах в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации. При этом перечень документов и сведений при декларировании товаров

должен быть сокращён до минимального уровня, обеспечивающего соблюдение законодательства Российской Федерации, и максимально переведён в электронный вид.

В целях сокращения времени таможенного оформления должна быть закреплена возможность завершения основного количества таможенных операций, необходимых для выпуска товаров до их ввоза. В рамках этой системы должны быть разработаны чёткие и понятные критерии определения места проведения операций по фактическому таможенному контролю.

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 и в целом снизить уровень криминогенности внешнеэкономической деятельности.

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 и создание стимулов для привлечения квалифицированных специалистов таможенных органов, расположенных внутри страны, в таможенные органы, расположенные в приграничных субъектах Российской Федерации.

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 программными документами (концепциями, стратегиями и т.п.) Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и бизнес-сообщества, в частности с:

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития 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 декларирования, прежде всего в части установления возможности завершения основного количества таможенных операций, необходимых для выпуска товаров до их ввоза на таможенную территорию Российской Федерации, совершенствования процедуры временного хранения товаров, совершенствования порядка установления специальных упрощённых процедур таможенного оформления и ряда других положений;

внесение изменений в законодательство Российской Федерации в части совершенствования условий прохождения службы в таможенных органах Российской Федерации, в том числе закрепления стимулов для привлечения квалифицированных специалистов из таможенных органов, расположенных внутри страны, в таможенные органы, расположенные в приграничных субъектах Российской Федерации;

издание актов по специализации пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации по видам перемещаемых грузов, товаров и животных;

издание нормативных правовых актов в области таможенного дела, определяющих технологии таможенного оформления и таможенного контроля с разделением мест декларирования и фактического контроля, использования полнофункциональной

модели системы управления рисками при осуществлении таможенного оформления и таможенного контроля товаров и транспортных средств, в том числе до их ввоза и после выпуска для свободного обращения на таможенной территории Российской Федерации;

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 правовых актов ФТС России о перераспределении штатной численности, изменении структуры, ликвидации и создании новых таможенных органов.

3. Определение перечня таможенных органов, расположенных в приграничных субъектах Российской Федерации, для реализации первоочередных проектов по осуществлению таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации.

4. Подготовка финансово-экономического обоснования затрат для осуществления в полном объёме (с учётом предусмотренных исключений) таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, на основании данных научно-исследовательской работы.

5. Развитие таможенно-логистической инфраструктуры.

Постоянное взаимодействие с:

Минтрансом России, в том числе с находящимися в его ведении Федеральной службой по надзору в сфере транспорта, Федеральным агентством воздушного транспорта, Федеральным дорожным агентством, Федеральным агентством железнодорожного транспорта, Федеральным агентством морского и речного транспорта;

администрациями приграничных субъектов Российской Федерации и их муниципальных образований;

ОАО «РЖД» (по вопросам, касающимся размещения объектов таможенно-логистической инфраструктуры).

Совершенствование института государственно-частного партнерства.

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

VII. Реализация Концепции

I период (2009-2010 годы) - проведение работ по подготовке значительного расширения существующей практики таможенного оформления в приграничных субъектах Российской Федерации. Подготовка нормативной правовой базы в области таможенного дела, необходимой для полномасштабной организации таможенного оформления в приграничных субъектах Российской Федерации. Согласование Концепции с принятыми и разрабатываемыми стратегиями (концепциями, программами, планами) Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и бизнес-сообщества.

Определение перечня таможенных органов, расположенных в приграничных субъектах Российской Федерации, которые имеют достаточную инфраструктуру, оборудование и кадровый состав для реализации первоочередных проектов по осуществлению таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации.

Подготовка финансово-экономического обоснования совершенствования технологий для осуществления таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, на основании данных научно-исследовательской работы.

Первоочередная реализация положений Концепции при создании необходимой инфраструктуры будет осуществлена в Центральном (на первом этапе в Москве и в Московской области), Северо-Западном и Дальневосточном федеральных округах, а также в отношении товаров, перемещаемых воздушным[3] и морским[4] транспортом.

II период (2011-2020 годы) - осуществление таможенного оформления в приграничных субъектах Российской Федерации.

Предполагается за счет развития и совершенствования таможенно-логистической инфраструктуры и транспортной инфраструктуры в приграничных субъектах Российской Федерации оптимизировать таможенное оформление товаров и транспортных средств, перемещаемых автомобильным транспортом (до 2012 года) и железнодорожным транспортом (до 2020 года).

Реализация Концепции должна быть увязана с этапами формирования Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества.

В отношении экспорта товаров Концепция должна реализовываться с учётом интересов российских промышленных предприятий и иных экспортеров, а также особенностей перевозки экспортируемых товаров различными видами транспорта. Проводимые мероприятия по реализации Концепции не должны оказывать негативное влияния на выполнение контрольных показателей деятельности ФТС России.

Реализация Концепции должна минимизировать угрозы экономической безопасности Российской Федерации в условиях ее дальнейшей интеграции в мировую экономику, а также не должна привести к ухудшению условий внешней торговли и снижению конкурентоспособности экономики страны, нарушению общепринятых норм

международного права и международных обязательств Российской Федерацией.

Финансовое обеспечение реализации Концепции планируется осуществлять за счёт средств федерального бюджета и других источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

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

Раздел: Дополнительные материалы

О проекте Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации (Безделов, Бельянинов, Набиуллина, Новак, Путин)

1. Принять к сведению доклад руководителя Федеральной таможенной службы А.Ю.Бельянинова по данному вопросу.

2. Одобрить Концепцию таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации (прилагается).

3. ФТС России (А.Ю.Бельянинову) подготовить совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и внести до 1 ноября 2009 г. в Правительство Российской Федерации в установленном порядке проекты актов о внесении изменений в законодательство Российской Федерации, направленных на обеспечение таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах,

приближенных к государственной границе Российской Федерации.

4. ФТС России (А.Ю.Бельянинову):

завершить подготовку и согласование финансово-экономического обоснования мероприятий по реализации Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации;

совместно с Минэкономразвития России и другими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти подготовить в III квартале 2009 г. в соответствии с Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594, проект решения Правительства Российской Федерации о разработке федеральной целевой программы, направленной на обеспечение таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации;

совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти подготовить и внести в Правительство Российской Федерации в установленном порядке проект решения Правительства Российской Федерации о сокращении количества государственных контрольных органов в автомобильных пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации.

---

[1]Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 года № 2225-р.

[2]Здесь и далее по тексту под объектами транспортной инфраструктуры понимаются объекты, установленные подпунктом 5 статьи 1 Федерального закона «О транспортной

безопасности».

[3]Без перевода таможенного оформления товаров, перемещаемых воздушным транспортом, в приграничные субъекты Российской Федерации.

[4]На базе имеющихся мощностей в морских портах, в которых установлены пункты пропуска чрез государственную границу Российской Федерации.