

УДК 339.543:340

ВОПРОСЫ ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ В СВЕТЕ РЕАЛИЗАЦИИ НОВОЙ КОНЦЕПЦИИ

О.В. Гречкина

В статье освещаются вопросы совершенствования правовой основы организации таможенного контроля в ходе реализации Концепции таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации.

Ключевые слова: таможенный контроль, формы таможенного контроля, Концепция таможенного оформления и таможенного контроля, государственная граница, таможенное администрирование, контроль после выпуска товаров, незаконно ввезенные товары.

В недрах пограничных и таможенных служб в 2008 г. разработана и одобрена Концепция таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации (далее – *Концепция*). Целью Концепции является обеспечение экономической безопасности Российской Федерации за счет совершенствования таможенного администрирования в условиях необходимости инфраструктурного развития приграничных субъектов и снижения транспортной нагрузки на крупные города РФ, вызванной возрастающим внешнеторговым оборотом.

Несомненно, в свете предложенной Концепции необходимо рассматривать вопросы совершенствования системы таможенного оформления и таможенного контроля. В частности:

1) необходимо формирование новых подходов к таможенному администрированию, в том числе к развитию системы управления рисками, которые позволят таможенным органам РФ эффективно реагировать на происходящие изменения в соответствии с международной практикой и требованиями общества и государства;

2) таможенное администрирование должно быть направлено на повышение качества проведения таможенных процедур в отношении юридических и физических лиц как участников внешнеторговой деятельности;

3) функции таможенных органов, расположенных в пунктах пропуска через таможенную границу РФ, должны быть направлены на пропуск товаров и транспортных средств с минимальными временными затратами и исключать осуществление полного цикла таможенного оформления товаров. Этим целям служит перенос основного акцента на контроль до ввоза товаров и после выпуска товаров.

Для реализации этих приоритетных задач необходимо использовать возможности таможенных режимов, предварительное информирование и электронное декларирование, систему управления рисками, а также единую межведомственную автоматизированную систему сбора, хранения и обработки информации при осуществлении всех видов государственного контроля в сочетании с таможенным 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 применять принципы «одного окна» (однократное предоставление информации о пассажирах и товарах) и «одной остановки» (интегрированный государственный контроль).

Действующее таможенное законодательство не предусматривает обязательного представления предварительной информации. Согласно ст. 72 Таможенного кодекса Российской Федерации (ТК РФ) основой для получения предварительной информации является право перевозчика (либо иного лица, действующего по поручению перевозчика) представить документы и сведения в электронном виде до фактического прибытия на таможенную территорию РФ. Вместе с тем аналогичное право должно быть предоставлено и другим лицам, осуществляющим внешнеэкономическую деятельность, в том числе и при вывозе товаров с таможенной территории РФ. Несомненно, решающим шагом в последовательном проведении таможенной реформы и повышении уровня таможенного администрирования должно стать создание системы предварительного информирования таможенных органов РФ [1]. Основные положения обязательного предварительного информирования, как и предварительного электронного декларирования (с учетом современных реалий таможенного администрирования), должны быть разработаны и отражены в нормах ТК РФ. Кроме того, необходимы изменения законодательства в части установления возможности осуществления выпуска товаров до их ввоза на таможенную РФ.

В части регламентации таможенного контроля после выпуска товаров в настоящее время поднимаются проблемы, в числе которых следующие:

- 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.

В соответствии с п. 2 ст. 361 ТК РФ проверка достоверности сведений после выпуска товаров и (или) транспортных средств может осуществляться таможенными органами в течение одного года со дня утраты товарами статуса находящихся под таможенным контролем. Увеличение до трех лет срока проверки достоверности сведений после выпуска товаров и (или) транспортных средств следует увязывать с требованиями положений административного и уголовного

законодательства РФ¹. Федеральный законодатель, осуществляя правовое регулирование на основании ст. 71 и 72 Конституции РФ, установил как административную, так и уголовную ответственность за нарушение правил перемещения товаров и транспортных средств и определил соответствующие составы правонарушений и санкции за их совершение. Так, если уголовное законодательство РФ за преступления в сфере таможенного регулирования² (за исключением ст. 194 УК РФ «Уклонение от уплаты таможенных платежей, взимаемых с организации или физического лица») устанавливает 6-летний срок давности привлечения к уголовной ответственности, то законодательство РФ об административных правонарушениях устанавливает 1-годичный срок давности привлечения лица к административной ответственности.

В этой связи возможность проведения форм таможенного контроля после выпуска товаров, то есть со дня утраты товарами статуса находящихся под таможенным контролем, необходимо устанавливать по признаку отграничения конкурирующих норм данных отраслей законодательства. Таким признаком является крупный размер, установленный в настоящее время как стоимость незаконно перемещенных товаров в сумме, превышающей 250 тысяч рублей³. Поэтому в случае выявления факта незаконного перемещения товаров и транспортных средств, стоимость которых превышает установленный законом крупный размер, определенные формы таможенного контроля могут осуществляться в течение трех лет со дня утраты товарами статуса находящихся под таможенным контролем. В противном случае (если стоимость незаконно перемещенных товаров не превышает 250 тысяч рублей) целесообразность, в том числе затратность, проведения таможенного контроля в трехлетний период не будет оправданной.

Исходя из приведенных рассуждений представляется возможным внести изменения в п. 2 ст. 361 ТК РФ и изложить его содержание следующим образом: «2. Проверка достоверности сведений после выпуска товаров и (или) транспортных средств может осуществляться таможенными органами в течение одного года со дня утраты товарами статуса находящихся под таможенным контролем, а в случае если стоимость незаконно перемещенных товаров превышает 250 тысяч рублей, такая проверка может осуществляться таможенными органами в течение трех лет со дня утраты товарами статуса находящихся под таможенным контролем».

Очевидно, что понятия «стоимость» и «таможенная стоимость» имеют существенные различия. В данном случае, «определяя размер контрабанды, следует исходить из регулируемых цен на товары, незаконно перемещенные через таможенную границу, а в случае отсутствия таких цен – из фактической (рыночной)

¹ Приказ ФТС России от 1 октября 2008 г. № 1221 «О решении коллегии ФТС России от 29 августа 2008 г. “О проекте концепции таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации”». Документ официально опубликован не был.

² См. ст. 188 УК РФ «Контрабанда», ст. 189 УК РФ «Незаконные экспорт или передача сырья, материалов, оборудования, технологий, научно-технической информации, незаконное выполнение работ (оказание услуг), которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, вооружения и военной техники», ст. 190 УК РФ «Невозвращение на территорию Российской Федерации предметов художественно-го, исторического и археологического достояния народов Российской Федерации и зарубежных стран».

³ См. примечание к ст. 169 УК РФ.

стоимости товара на момент совершения преступления. При отсутствии сведений о цене товара его стоимость может быть установлена на основании заключения экспертов» [2].

Процедура признания незаконно ввезенными товаров, в отношении которых отсутствуют сведения об их выпуске, как форма нормативной регламентации должна устанавливать четкий порядок совершения действий таможенных органов при выявлении фактов незаконного перемещения физическими и юридическими лицами товаров и транспортных средств через таможенную границу РФ. Придание статуса «незаконно ввезенных» товарам и транспортным средствам основывается на строгом соответствии положениям действующего законодательства. Согласно п. 10 ч. 1 ст. 11 ТК РФ незаконное перемещение товаров и (или) транспортных средств через таможенную границу есть совершение действий по ввозу на таможенную территорию РФ или вывозу с этой территории товаров и (или) транспортных средств с нарушением порядка, установленного ТК РФ. Согласно п. 8 ч. 1 ст. 11 ТК РФ перемещение при ввозе товаров и транспортных средств начинается с момента фактического пересечения таможенной границы и завершается выпуском ввезенных товаров (транспортных средств) таможенными органами.

Сам факт ввоза товаров и транспортных средств на таможенную территорию РФ не является посягательством на охраняемые законом интересы государства в сфере таможенного дела. Противоправным (незаконным), а именно посягающим на установленный порядок перемещения товаров и (или) транспортных средств через таможенную границу РФ и потому влекущим применение мер государственного принуждения, признается ввоз, совершенный помимо или с сокрытием от таможенного контроля, с обманным использованием документов, с недекларированием или недостоверным декларированием. Заметим, что перечисленные способы совершения незаконного перемещения товаров и (или) транспортных средств по-разному интерпретируются уголовным и административным законодательством¹. Такое различие в значительной степени связано с бланкетностью и дефектностью уголовной нормы, однако административное законодательство под незаконным перемещением указывает аналогичные способы.

В этот же период (с момента пересечения таможенной границы при их прибытии и до момента выпуска для свободного обращения, уничтожения, отказа в пользу государства, обращения товаров в федеральную собственность) товары и транспортные средства находятся под таможенным контролем. Проверка достоверности сведений может также производиться таможенными органами после выпуска товаров и транспортных средств. При проведении таможенного контроля таможенные органы применяют, как правило, те формы таможенного контроля, которые достаточны для соблюдения таможенного законодательства РФ. Вместе с тем признание товаров и транспортных средств незаконно ввезенными не должно ассоциироваться с применением той или иной формы таможенного контроля. Придание товарам статуса «незаконно ввезенных» в правовом смысле возможно с момента возбуждения уголовного дела либо дела об административном правонарушении. При этом моментом возбуждения уголовного дела является

¹ См., например, ст. 188 УК РФ и ст. 16.1 и 16.2 КоАП РФ.

вынесение постановления о возбуждении уголовного дела, дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента вынесения документов, предусмотренных ч. 4 ст. 28.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ). Такими документами, например, являются: протокол осмотра места совершения административного правонарушения, протокол о применении меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, протокол об административном правонарушении и др. Следует заметить, что отдельные формы таможенного контроля по основаниям проведения во многом уже сориентированы на выявление признаков правонарушений [3, с. 103]. Это, в частности, относится к личному досмотру (ст. 373 ТК РФ), досмотру товаров и транспортных средств до подачи таможенной декларации (абз. 2 п. 1 ст. 372 ТК РФ), осмотру помещений и территорий (ст. 375 ТК РФ), специальной таможенной ревизии (п. 3 ст. 376 ТК РФ). Однако по основаниям, по преследуемым целям и по механизму процессуального оформления порядок применения форм таможенного контроля и мер обеспечения производства по административным правонарушениям различен. В этой связи применение форм таможенного контроля и нахождение товара в статусе «товара как предмета таможенного контроля» не является основанием для придания товарам статуса «незаконно ввезенных». Только с момента возбуждения уголовного дела или дела об административном правонарушении и признания товаров и (или) транспортных средств в качестве предмета или орудия правонарушения таким товарам может быть придан статус «незаконно ввезенных». В случае прекращения уголовного дела или дела об административном правонарушении статус «незаконно ввезенных» товаров отменяется с момента вынесения соответствующего постановления.

Следует также отметить, что при обнаружении таможенными органами незаконно перемещенных товаров у лиц, приобретших эти товары на таможенной территории РФ в связи с осуществлением предпринимательской деятельности, полномочия таможенных органов, установленные п. 2 ст. 391 ТК РФ, должны толковаться однозначно и буквально. Наложение ареста, изъятие либо помещение на временное хранение таких товаров (как и возбуждение дела о нарушении таможенных правил) может быть осуществлено только после реализации лицом права уплатить таможенные платежи либо обеспечить их уплату в 5-дневный срок со дня вручения лицу извещения об обнаружении незаконно перемещенных товаров. В этой связи предлагается внести изменения в п. 2 ст. 391 ТК РФ: слова «со дня обнаружения у них товаров» заменить словами «со дня вручения лицу извещения об обнаружении незаконно перемещенных товаров».

К вопросу об усилении ответственности лиц за уклонение от проведения таможенного контроля после выпуска товаров следует подходить достаточно взвешенно. Принцип справедливости наказания и его соразмерности совершенному деянию, вытекающий из ст. 19, 45 и 55 Конституции РФ, предполагает установление дифференциации этой ответственности в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных обстоятельств, обуславливающих индивидуализацию при применении наказания. Характеризуя виды таможенных правонарушений, установленных главой 16 КоАП РФ, нельзя не отметить специфику таможенных

правонарушений, значительная часть которых содержит наказание в виде достаточно больших штрафных санкций. К примеру, по 10 видам правонарушений указанной главы предусмотрено наложение административного штрафа в размере, как правило, до двукратной стоимости товаров, явившихся предметами правонарушения, с конфискацией предметов правонарушения или без таковой. В этой связи постановка вопроса может быть изменена: вместо усиления ответственности следует поднимать вопрос о введении новых составов правонарушений, предусматривающих административную (либо уголовную) ответственность лиц за уклонение от проведения таможенного контроля после выпуска товаров.

Несомненно, комплексная реализация Концепции позволит сформировать современную систему обеспечения экономической безопасности государства за счет совершенствования таможенного администрирования посредством упреждающего развития законодательной и нормативной правовой основы организации таможенного оформления и таможенного контроля.

Summary

O.V. Grechkina. Problems of Customs Control in the Light of the Realization of a New Concept.

The article covers the problems of improvement of the legal basis of the customs control in the course of realization of the Concept of the customs registration and the customs control in the areas near the state border of the Russian Federation.

Key words: customs control, forms of the customs control, Concept of the customs registration and the customs control, state border, customs administration, post-release control, illegally imported goods.

Литература

1. Приказ ФТС России от 10 марта 2006 г. № 192 «Об утверждении Концепции системы предварительного информирования таможенных органов Российской Федерации» // Таможенный вестн. – 2006. – № 7.
2. Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 27 мая 2008 г. № 6 «О судебной практике по делам о контрабанде» // Бюл. Верховного Суда РФ. – 2008. – № 8.
3. *Халипов С.В.* Таможенный контроль (административно-правовой анализ). – М.: ТАМОЖНЯ.РУ, 2005. – 136 с.

Поступила в редакцию
20.07.10

Гречкина Ольга Владимировна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета.

E-mail: grechkina74@rambler.ru