

ТАМОЖЕННЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Сенотрусова С.В.* (Россия, г. Москва)

Аннотация. В работе рассмотрены ключевые аспекты правового регулирования таможенного контроля. Определено понятие таможенного контроля, цель проведения, формы и способы проведения. Показано, что формы проведения таможенного контроля можно представить в укрупненных блоках.

Таможенный контроль – один из ключевых институтов таможенного регулирования. Таможенному контролю посвящен раздел III ТК ТС. Согласно ст. 4 ТК ТС таможенный контроль – это совокупность мер, осуществляемых таможенными органами, в том числе с использованием системы управления рисками, в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства таможенного союза и законодательства государств – членов таможенного союза. Таможенный контроль является одной из важнейших функций таможенных органов [1].

Таким образом, содержание понятия таможенного контроля приведено в соответствии с положениями Киотской конвенции, согласно которым таможенный контроль должен быть направлен исключительно на обеспечение соблюдения таможенного законодательства.

Понятие «таможенный контроль» определено в Справочнике таможенных терминов Всемирной таможенной организации как «меры, применяемые для обеспечения соблюдения законов и положений, исполнение которых возложено на таможенные органы». В Главе 2 «Определение понятий» Генерального приложения Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур таможенный контроль означает совокупность мер, осуществляемых таможенной службой в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства. Под совокупностью мер понимается осуществление таможенными органами специальных действий, как документальных, так и фактических, проводимых с целью обеспечения реализации таможенных и других применимых к товарам правил. К таким действиям относятся: досмотр товаров, проверка наличия и правильности заполнения документов, проверка бухгалтерских счетов и других записей, досмотр транспортных средств, досмотр багажа и личных вещей, подача официальных запросов и др.

Подобное определение таможенного контроля способствует упорядочению функций государственных органов и способствует концентрации усилий таможенных органов на выполнении тех функций, которые могут быть осуществлены исключительно ими и отнесены к их компетенции в соответствии с установленным порядком.

Европейский союз определяет таможенный контроль как выполнение определенных действий должностными лицами таможенных органов по контролю за перемещением товаров; проверка наличия и аутентичности документов, счетов предприятий и другой документации; осмотр транспортных средств, багажа и товаров, которые перемещаются лицами или отдельно от них; направление официальных запросов и осуществление других действий с целью обеспечения соблюдения таможенных правил и, если необходимо, других действий относительно товаров, которые являются предметом таможенного контроля.

Законодательство таможенного союза по вопросам таможенного контроля не противоречит главе 6 Конвенции Киото, где описаны 10 стандартных правил, адресованных таможенным администрациям, присоединившимся к Всемирной таможенной организации:

* Сенотрусова Светлана Валентиновна, д.б.н., профессор, факультет государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова.

- обязательность проведения таможенного контроля в отношении всех товаров и транспортных средств, вне зависимости от их налогообложения;
- минимизация требований, предъявляемых к участникам таможенных правоотношений при проведении таможенного контроля;
- использование системы управления рисками при проведении таможенного контроля;
- применение метода анализа рисков для определения лиц и товаров, включая транспортные средства, подлежащие проверке;
- при использовании системы управления рисками руководствоваться стратегией, базирующейся на оценке вероятности несоблюдения законодательства;
- включение в систему таможенного контроля методов аудита;
- сотрудничество с таможенными службами третьих стран, в том числе заключение соглашений о взаимной помощи с целью совершенствования методов таможенного контроля;
- сотрудничество с участниками внешнеторговой деятельности, в том числе, заключение меморандумов о взаимопонимании с целью совершенствования таможенного контроля;
- использование информационных технологий и электронных коммуникаций для совершенствования таможенного контроля;
- оценка использования электронных коммуникаций при таможенных операциях, осуществляемых участниками внешнеторговой деятельности для их сопоставления требованиям таможенных органов.

Таможенное законодательство таможенного союза сопряжено с рекомендациями, содержащимися в шестой главе «Таможенный контроль» Киотской Конвенции, направленными на упрощение и повышение эффективности таможенного контроля таможенными администрациями.

Основное содержание рекомендаций заключается в:

- переходе от тотального таможенного контроля к контролю, основанному на аудите (от внедрения упрощенных процедур до разрешения участнику внешнеторговой деятельности самостоятельно начислять таможенные платежи), что позволит таможенному органу эффективно регулировать увеличивающийся объем международной торговли;
- обязательном применении системы управления рисками;
- определении эффективности таможенного контроля;
- осуществлении сотрудничества между таможенными администрациями и бизнесом, что позволит получению информации об изменениях, происходящих в коммерческой практике;
- повышении профессионализма персонала, его материального стимулирования, постоянной поддержки высшего руководства;
- проведении таможенными органами совместных мероприятий с целью противодействия росту международной преступности;
- использовании таможенными органами информационных технологий, при осуществлении таможенных операций и процедур;
- создании информационного обмена между таможенными администрациями.

Проведение таможенного контроля согласно рекомендациям Конвенции Киото, позволит должностным лицам таможенных органов:

- сосредоточить внимание на областях повышенного риска и, следовательно, обеспечить более эффективное использование имеющихся в их распоряжении ресурсов;
- увеличить возможности выявления нарушений таможенного законодательства и недобросовестных участников внешнеторговой деятельности;

- оказывать содействие добросовестным участникам внешнеторговой деятельности;
- способствовать повышению эффективности движения международных товаропотоков.

Таким образом, значение таможенного контроля в государственном регулировании внешнеторговой деятельности базируется на стандартном правиле 6.1. Киотской конвенции, предусматривающей, что все товары, включая транспортные средства, ввозимые на таможенную территорию или вывозимые с нее, независимо от того, облагаются ли они таможенными пошлинами и налогами, подлежат таможенному контролю. Большинство нарушений таможенных правил совершается с целью сокращения размера уплачиваемых таможенных платежей, поэтому таможенный контроль, в первую очередь, выступает действенным средством предупреждения неполной уплаты таможенных платежей в государственный бюджет или ухода от запретов и ограничений во внешней торговле товарами. При этом требования таможенных органов, предъявляемые при осуществлении таможенного контроля, не должны служить препятствием для перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу и осуществления деятельности в области таможенного дела.

Осуществление таможенного контроля предполагает достижение определенных целей. Можно полагать, что целями осуществления таможенного контроля являются [2]:

- 1) обеспечение соблюдения норм таможенного законодательства всеми субъектами таможенного права;
- 2) охрана государственной и общественной безопасности, экономических интересов России;
- 3) защита общественного порядка;
- 4) выявление и пресечение правонарушений и преступлений в области таможенного дела;
- 5) предупреждение неправомерных деяний субъектами внешнеэкономических отношений;
- 6) защита законных прав и интересов физических и юридических лиц;
- 7) оказание содействия в борьбе с международным терроризмом.

В науке не сложилось однозначного и ясного понятия контроля. Обсуждаются вопросы о системе контроля, его видах и формах, органах контроля. Одни авторы полагают, что государственный контроль есть «совокупная, кумулятивная деятельность, осуществляемая с помощью различных методов при выполнении единой специфической функции по государственному управлению». Другие подчеркивают, что в системах социального управления контроль – важнейший вид обратной связи, по каналам которой субъекты власти получают информацию о фактическом положении дел, о выполнении решений [3].

Отдельные авторы считают, что контроль включает в себя три элемента: проверку фактического выполнения закона или иного общеобязательного предписания; проверку путей и средств такого выполнения; принятие мер в процессе контроля для оценки и устранения недостатков и некоторые другие. Содержание контроля включает: а) наблюдение за деятельностью подконтрольных субъектов; б) получение всесторонней и объективной информации о выполнении ими предписаний; в) анализ таких данных, г) предупреждение и выявление правонарушений.

Практически все государственные органы и их должностные лица вступают в контрольные правоотношения. Для некоторых из них осуществление контрольных (надзорных) функций является основным видом деятельности. Осуществление таможенного контроля является одной из основных функций таможенных органов в любом государстве. Таможенный контроль объединяет меры административного и финансового характера. На современном этапе развития порядок перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу Таможенного союза характеризуется как разрешительный, а не уведомительный. При таком порядке перемещения через таможенную границу огромное значение играет роль таможенных органов как контролирующих субъектов. С одной стороны, государства – члены Таможенного союза стремятся ускорить и упростить порядок таможенного контроля товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза, с другой, – эффективно обеспечить соблюдение таможенного законодательства, опираясь на принцип выборочности таможенного контроля, в основе которого лежит использование системы управления рисками. От эффективности осуществ-

вления таможенного контроля зависит состояние экономики государств – членов Таможенного союза, их внешнеэкономические и внешнеполитические связи, статус и авторитет в мировом сообществе.

Таможенные органы принимают меры для обеспечения соблюдения таможенного законодательства и выполняют следующие основные функции [4]:

- 1) осуществляют таможенный контроль, совершенствуют методы совершения таможенных операций и проведения таможенного контроля создают условия, способствующие ускорению товарооборота через таможенную границу ТС;
- 2) содействуют развитию внешней торговли государств – членов таможенного союза;
- 3) взимают таможенные пошлины, налоги, антидемпинговые, специальные и компенсационные пошлины, таможенные сборы, контролируют правильность исчисления и своевременность уплаты указанных пошлин, налогов и сборов, принимают меры по их принудительному взысканию;
- 4) обеспечивают соблюдение порядка перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу таможенного союза;
- 5) обеспечивают на территории государств – членов таможенного союза соблюдение порядка перемещения товаров и транспортных средств международной перевозки через таможенную границу таможенного союза
- 6) обеспечивают соблюдение запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу таможенного союза;
- 7) обеспечивают в пределах своей компетенции защиту прав на объекты интеллектуальной собственности;
- 8) ведут борьбу с контрабандой и иными преступлениями, административными правонарушениями в области таможенного дела, пресекают незаконный оборот через таможенную границу наркотических средств, психотропных веществ, оружия и боеприпасов, культурных ценностей, радиоактивных веществ, видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и дериватов, объектов интеллектуальной собственности и иных предметов, перемещаемых через таможенную границу таможенного союза, а также оказывают содействие в борьбе с международным терроризмом и пресечении незаконного вмешательства в деятельность международной гражданской авиации в аэропортах государств – членов таможенного союза;
- 9) содействуют осуществлению мер по защите государственной безопасности, общественного порядка, нравственности населения, жизни и здоровья человека, животных и растений, охране окружающей природной среды, защите прав потребителей товаров, ввозимых на территорию таможенного союза;
- 10) осуществляют в пределах своей компетенции контроль за валютными операциями, связанными с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу таможенного союза, в соответствии с международными договорами государств – членов Таможенного союза и национальным законодательством;
- 11) ведут таможенную статистику внешней торговли и специальную таможенную статистику;
- 12) содействуют развитию экспортного и транзитного потенциала государств – членов таможенного союза, оптимизации структуры экспорта, защищают с использованием средств таможенного регулирования интересы национальных товаропроизводителей, постоянно совершенствуют систему таможенного контроля, способствуют оптимальному использованию ресурсов таможенных органов;
- 13) обеспечивают принятие мер по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при осуществлении контроля за перемещением через таможенную границу Таможенного союза валюты государств – членов Таможенного союза, ценных бумаг и валютных ценностей, дорожных чеков;

- 14) разъясняют заинтересованным лицам их права и обязанности в области таможенных правоотношений, оказывают содействие в пределах своих полномочий участникам внешнеэкономической деятельности в реализации ими своих прав при совершении таможенных операций в отношении товаров и транспортных средств международной перевозки;
- 15) обеспечивают выполнение международных обязательств государств – членов Таможенного союза в части, касающейся таможенного дела, осуществляют сотрудничество с таможенными и иными компетентными органами иностранных государств, международными организациями, занимающимися вопросами таможенного дела;
- 16) осуществляют информирование и консультирование в области таможенного дела, обеспечивают в установленном порядке государственные органы, организации и граждан информацией по таможенным вопросам;
- 17) проводят научно-исследовательские работы в области таможенного дела.

Как видно, первой и, безусловно, важнейшей функцией выполняемой таможенными органами является таможенный контроль. Таможенный контроль выступает одним из основных институтов таможенного права. Таможенные органы относятся к числу специализированных органов контроля. Сферой их деятельности признается конкретная область общественных отношений. Группу контролируемых субъектов представляют участники внешнеэкономической деятельности. Для эффективного развития экономики осуществление таможенного контроля должно проходить в условиях, способствующих ускорению товарооборота через таможенную границу.

Необходимо отметить, что стандартные правила Конвенции Киото в отношении тех или иных таможенных процедур или операций и применения форм таможенного контроля предоставляют государствам – участникам Конвенции возможность самостоятельно определять национальным законодательством соответствующие правила, в зависимости от состояния экономических отношений в стране, ее уровня развития. В то же время, предлагается детализация стандартов для того, чтобы выработать единые подходы, обеспечивающие прозрачность правовых норм законодательства в области таможенного регулирования и повышающие эффективность проведения таможенного контроля. Рекомендации к стандартным правилам Главы 6 Конвенции Киото акцентированы на наиболее распространенных мерах таможенного контроля, способствующих упрощению таможенных процедур содействующие увеличению объемов мировой торговли.

Под совокупностью осуществляемых таможенными органами мер понимаются формы, способы и средства проведения таможенного контроля.

Формы проведения таможенного контроля – это отдельные виды проверочных мероприятий. К таким отдельным мероприятиям производства таможенного контроля относятся:

- документальный контроль, т.е. проверка документов и сведений (ст.111 ТКТС), проверка системы учета товаров и отчетности (ст.121ТКТС), таможенная проверка (ст. 122 ТКТС);
- фактический контроль, т.е. таможенный осмотр (ст. 115 ТКТС), таможенный досмотр (ст. 116 ТКТС), таможенное наблюдение (ст. 114 ТКТС), проверку маркировки товаров специальными марками, наличия у них идентификационных знаков (ст. 118 ТКТС), таможенный осмотр помещений и территорий (ст. 119 ТКТС), личный таможенный досмотр (ст. 117 ТКТС), учет товаров, находящихся под таможенным контролем (ст. 120 ТКТС);
- устный опрос (ст. 112 ТКТС);
- получение пояснений (ст. 113 ТКТС).
- Законодательно закреплено 12 форм таможенного контроля, которые представлены в ст. 110 ТК ТС.

Способы проведения таможенного контроля представляют собой меры, применяемые таможенными органами для наиболее эффективной реализации избранной формы (или форм) таможенного контроля. К способам проведения таможенного контроля можно отнести:

1. Создание зон таможенного контроля

Зонами таможенного контроля являются места перемещения товаров через таможенную границу территории складов временного хранения, таможенных складов, магазинов беспошлинной торговли, и иные места, определенные законодательством государств – членов таможенного союза (ст. 97 ТКТС). Зоны таможенного контроля создаются для целей проведения таможенного контроля в формах таможенного осмотра и таможенного досмотра товаров и транспортных средств, их хранения и перемещения под таможенное наблюдение.

2. Назначение экспертизы

Таможенная экспертиза товаров, транспортных средств или документов, содержащих сведения о товарах и транспортных средствах либо о совершении операций в отношении их, назначается в случаях, если для разъяснения возникающих вопросов при осуществлении таможенных операций требуются специальные познания (ст. 138 ТК ТС). Таможенная экспертиза назначается таможенными органами и проводится таможенными экспертами, а также экспертами иных уполномоченных организаций.

3. Взятие проб и образцов

Должностное лицо таможенного органа при проведении таможенного контроля вправе брать пробы или образцы товаров, необходимые для проведения таможенной экспертизы (ст. 144 ТК ТС). Заинтересованные лица и контролирующие государственные органы, с разрешения таможенного органа вправе отбирать пробы и образцы товаров в случаях, установленных ТКТС и законодательством государств – членов таможенного союза (ст. 155 ТКТС).

4. Привлечение специалистов

Таможенные органы вправе привлекать специалистов и экспертов из других государственных органов для оказания содействия при проведении таможенного контроля (ст. 102 ТКТС). Специалист и эксперт не должен быть заинтересованным в результатах заключения, кроме того, специалист должен обладать специальными знаниями и навыками, необходимыми для оказания содействия таможенным органам, в том числе при применении технических средств. Специалисты и эксперты, привлекаемые из других государственных органов, обязаны не разглашать сведения, составляющие государственную, коммерческую и иную охраняемую законом тайну, а также конфиденциальную информацию, касающуюся участников внешнеэкономической деятельности.

5. Наложение ареста на товары или изъятие товаров

Согласно ст. 134 ТКТС налагать арест на товары и изымать их необходимо в порядке, установленном законодательством государств – членов таможенного союза. При обнаружении таможенными органами товаров, незаконно перемещенных через таможенную границу, что повлекло за собой неуплату таможенных пошлин, налогов или несоблюдение запретов и ограничений, установленных в соответствии с ТКТС, законодательством государств – членов таможенного союза, налагается арест либо товары подлежат изъятию и помещению на временное хранение. При обнаружении признаков, что в отношении товаров не соблюдены условия и порядок предоставления льгот по уплате таможенных пошлин, налогов, или товары используются в нарушение условий и требований таможенной процедуры и некоторые другие в соответствии с законодательством государств – членов таможенного союза.

Список литературы

- [1] Сенотрусова С.В. Таможенный контроль в Российской Федерации: монография. – М.: РГТЭУ, 2009. – 163 с.
- [2] Свинухов В.Г. Налогообложение участников внешнеэкономической деятельности: учебник. – М.: Магис, 2010. – 447 с.
- [3] Сенотрусова С.В. Таможенный контроль: учебное пособие. – М.: ИНФРА-М, 2013. – 142 с.
- [4] Свинухов В.Г., Сенотрусова С.В. Таможенное право: учебник. – М.: ИНФРА-М, 2013. – 447 с.