

УДК 35.085.6

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОСНОВ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ТАМОЖЕН ФАКТИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ТАМОЖЕН И ЦЕНТРОВ ЭЛЕКТРОННОГО ДЕКЛАРИРОВАНИЯ

Афонин П.Н., Байгулова А.С.

Санкт-Петербургский имени В.Б. Бобкова филиал Российской таможенной академии;

DEVELOPMENT PROBLEMS OF THE LEGISLATIVE FRAMEWORK FOR THE FUNCTIONING OF ACTUAL CONTROL'S CUSTOMS IN THE CONDITIONS OF ELECTRONIC CUSTOMS AND ELECTRONIC DECLARATION CENTERS' FORMATION

Afonin P.N., Baygulova A.S.

St. Petersburg named after V.B. Bobkov branch of the Russian Customs Academy

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы законодательного закрепления функционирования таможен фактического контроля в рамках создания электронной таможни, а также существующие в данной сфере проблемы.

Ключевые слова: фактический таможенный контроль, цифровизация, технические средства таможенного контроля, электронная таможня, цифровая экономика.

Abstract

The article discusses legislative consolidation of the functioning actual control's customs in the framework of the creation of electronic customs, as well as problems existing in this area.

Keywords: actual customs control, digitalization, technical equipment for customs control, electronic customs, digital economy.

В последние годы вопросы цифровизации и создания цифровой экономики выдвигаются на передний план в качестве основного направления развития. Современные цифровые технологии нашли свое применение ко всем сферам жизни общества и государственной деятельности, включая таможенное дело, а именно таким его составляющим, как декларирование товаров, перечисление средств в федеральный бюджет, проведение таможенного контроля и т.д. Однако не все выдвигаемые идеи в данной сфере закреплены законодательно, в том числе это касается фактического таможенного контроля в рамках современных условий цифровой таможни. Иными словами, на данный момент отсутствует единая концепция, которая связывала бы на законодательном уровне два блока таможенного контроля: фактический и документальный.

Начало формирования законодательных основ создания цифровой экономики и впоследствии электронной таможни в Российской Федерации (РФ) было положено в

2017 году, когда была утверждена Программа «Цифровая экономика РФ», которая направлена на создание условий для развития общества знаний в Российской Федерации, повышение благосостояния и качества жизни граждан нашей страны путем повышения доступности и качества товаров и услуг, произведенных в цифровой экономике с использованием современных цифровых технологий, повышения степени информированности и цифровой грамотности, улучшения доступности и качества государственных услуг для граждан, а также безопасности как внутри страны, так и за ее пределами [1]. В соответствии с данной программой также было положено начало проекту «Цифровой транспорт и логистика», что должно стать основой для создания единого цифрового транспортного коридора между странами Евразийского экономического союза (ЕАЭС): управление сквозными цепями поставок позволяет оценивать риски в более глубокой степени и раньше применять меры по их минимизации, когда они необходимы, это понижает

необходимость физического контакта с товарами в таможенных пунктах выпуска товаров в конечной точке маршрута, а также позволяет отслеживать товары в цепях поставок [2]. Все эти действия осуществляются в рамках Цифровой повестки ЕАЭС. Иными словами, данные процессы происходят во всех странах ЕАЭС под единым общим направлением (например, в Казахстане в 2017 году также была утверждена Государственная программа «Цифровой Казахстан»).

Одним из основных вопросов Международного таможенного форума-2018 также стала цифровизация, подчеркивалось, что единообразие совершения таможенных операций, их перевод в цифровой формат и автоматизация наиболее важных из них – регистрации и выпуска таможенных деклараций – значительно ускорит и упростит таможенное оформление при перемещении внешнеторговых грузов, уменьшит влияние субъективных факторов на принятие решений в ходе таможенного контроля [3].

В связи с этим было принято решение на перевод таможни в электронный формат – создание электронных таможен с подчиненными им центрами электронного декларирования (ЦЭД). Комплексная программа развития Федеральной таможенной службы (ФТС) России на период до 2020 года представила данную форму организации таможенной службы как внедрение лучших мировых практик таможенного администрирования («электронная таможня», механизма «единого окна» и др.) [4]. Практическую реализацию организационных мероприятий в данной сфере устанавливает Приказ ФТС России Министерства финансов Российской Федерации от 26.06.2018 №988 «О решении коллегии ФТС России от 29 мая 2018 года «О создании единой сети электронных таможен и центров электронного декларирования. Проблемы и пути их решения», в соответствии с которым в три этапа будут проведены работы по созданию электронных таможен в региональных таможенных управлениях (РТУ).

В соответствии с Проектом нового Положения о таможне электронная таможня является специализированным таможенным органом, входящим в единую федеральную централизованную систему таможенных органов и обеспечивающим реализацию задач и функций ФТС России, в том числе связанных с совершением таможенных операций при декларировании товаров

в электронной форме [5]. В свою очередь, Центр электронного декларирования (ЦЭД) находится в непосредственном подчинении электронной таможни и осуществляет операции исключительно в электронной форме [5]. Что касается Северо-Западного таможенного управления (СЗТУ), то согласно Приказу, его полномасштабное реформирование реализуется в 2019 году, однако подготовительный процесс уже идет, что нашло свое отражение в Приказе СЗТУ № 297 от 30.09.2018 «Об утверждении детального плана мероприятий по реформированию таможенных органов СЗТУ на период 2018-2020 гг.». В соответствии с Планом, в СЗТУ будет создана Северо-Западная электронная таможня, также по-новому будет организована работа Балтийской таможни, которая станет обеспечивать оформление всех морских перевозок в регионе. Под подчинением данных таможен будут созданы по одному таможенному посту – ЦЭД. Все остальные таможни региона будут преобразованы в посты фактического контроля. Тем самым возникает потребность четкого разделения функций таможенного фактического контроля и электронных таможен, разграничения их полномочий и иных организационных мероприятий, что на текущий момент является проблемным вопросом.

Следует отметить, что, по сути, обе вышеуказанные ветви, на которые будет разделен таможенный контроль, представляют собой цифровой (иначе говоря, электронный) контроль, так как в процессе проведения фактического контроля, например, досмотра используются современные приборы, которые также основаны на электронных информационных технологиях. В качестве примера можно привести чипирование меховых изделий контрольными идентификационными знаками с регистрацией в информационной системе «Маркировка», автоматическое взвешивание транспортного средства при транспортном контроле, распознавание изображений, полученных с использованием инспекционно-досмотровых комплексов (ИДК) и многое другое. Иными словами, большая часть фактического контроля также имеет исключительно цифровую форму. В связи с этим уместно, говоря об электронных таможнях и таможнях фактического контроля, подразумевать «таможни документального контроля» и «таможни фактического контроля», которые в

совокупности образуют электронный таможенный контроль. Поэтому возникает проблема грамотной организации таможенных органов, так как необходимо организационно срастить электронные таможни и таможни фактического контроля, что невозможно без четкой методологической основы. Это является одной из основных законодательных проблем функционирования таможен фактического контроля, так как основной акцент в рамках создания цифровой таможни делается именно на документальную составляющую, в то время как без регламентации фактического контроля работа центров электронного декларирования не представляется возможной.

На современном этапе развития таможенных органов технические средства таможенного контроля (ТСТК) составляют неотъемлемую часть обеспечения организации фактического контроля на таможенных постах. Использование ТСТК закреплено как международным таможенным законодательством, так и законодательством Российской Федерации о таможенном деле. Так, в Таможенном кодексе ЕАЭС (ТК ЕАЭС) в статье 342 закреплены основы использования технических средств таможенного контроля, иных технических средств, водных и воздушных судов таможенных органов [6]: при проведении таможенного контроля таможенные органы могут использовать технические средства таможенного контроля (оборудование, приборы, средства измерений, устройства и инструменты) и иные технические средства [6]. Кроме того, ТСТК применяются и при проведении иных видов государственного контроля, который осуществляется таможенными органами. Одним из важнейших принципов применения ТСТК при проведении таможенного контроля – безопасность технических средств для жизни и здоровья людей, животных и растений, а также отсутствие возможности причинения вреда лицам, перемещающим товары через таможенную границу, самим товарам и транспортным средствам. Иными словами, возможно применение только тех технических средств таможенного контроля, которые соответствуют требованиям нормативной и эксплуатационной документации, полностью укомплектованные, зарегистрированные (сертифицированные) в соответствии с законодательством Российской Федерации, имеющие технологическую инструкцию, ремонтную документацию, определяющую нормы

расхода эксплуатационных материалов и меры безопасности [7].

Порядок применения и перечень используемых ТСТК устанавливается национальным законодательством. В ряде стран ЕАЭС перечни ТСТК были обновлены в прошлом году (Постановление ГТК Республики Беларусь от 03.05.2018 № 11 «Перечень технических средств таможенного контроля и порядок их применения» и Приказ Министра финансов Республики Казахстан от 30.01.2018 года № 84 «Об утверждении Перечня и Правил применения технических средств таможенного контроля»). В РФ таким нормативно-правовым актом является Приказ Федеральной таможенной службы (ФТС) России от 21.12.2010 № 2509 (ред. от 15.05.2014) «Об утверждении перечня и порядка применения технических средств таможенного контроля в таможенных органах Российской Федерации». Данный Приказ закрепляет перечень ТСТК, применяемых в таможенных органах РФ, и состоит из двух разделов: технические средства таможенного контроля (содержит 16 групп, разделенных по функциям ТСТК, которые включают в себя отдельные их виды) и технические средства таможенного контроля делящихся и радиоактивных материалов (ТКДРМ) и обеспечения радиационной безопасности (содержит 7 групп, включающих отдельные виды технических средств для ТКДРМ). Для сравнения следует обратить внимание на то, что Перечень ТСТК, используемых в таможенных органах Республики Беларусь, содержит 17 групп (включая технические средства ТКДРМ), а Перечень ТСТК Республики Казахстан – всего лишь 9 групп. Исходя из вышеуказанных нормативно-правовых актов, видно, что Перечни применяемых ТСТК в странах ЕАЭС были обновлены в 2018 году, что касается РФ, то 04.10.2018 ФТС России был подготовлен Проект Приказа Федеральной таможенной службы «О признании утратившими силу приказа ФТС России от 21.12.2010 № 2509 «Об утверждении перечня и порядка применения технических средств таможенного контроля в таможенных органах Российской Федерации» и внесенного в него изменения». В связи с этим Министерством финансов, ответственным за разработку и утверждение нового Приказа, был разработан Проект Приказа Министерства финансов РФ «Об утверждении перечня технических средств таможенного контроля, используемых при проведении таможенного контроля» (подготовлен Минфином России

05.09.2018). В данном проекте содержится обновленный перечень ТСТК, в первый раздел была включена новая группа – оборудование для контроля за товарами, маркированными контрольными (идентификационными) знаками. Иными словами, в ближайшем времени Перечень ТСТК, используемых в таможенных органах РФ, также будет обновлен и приведен в соответствие с нормами ЕАЭС. Однако, следует отметить, что на данный момент нет единой методологии выбора ТСТК для таможенных целей, кроме того, нет и единой классификации ТСТК на уровне ЕАЭС, где был бы указан базовый перечень ТСТК, необходимых в повседневной деятельности, и расширенный перечень для специфических целей в зависимости от регионального аспекта. Иногда в погоне за передовыми технологиями приобретаются ТСТК, которые данному таможенному органу в повседневной деятельности не нужны. Иными словами, отсутствует единая концепция технического оснащения таможенных органов, а значит и системный подход к проведению фактического контроля, что является второй важной проблемой развития в данной сфере.

Третья проблема связана с регламентацией материально-технического оснащения таможен фактического контроля. В целом материально-техническое обеспечение в таможенных органах РФ может быть централизованным, то есть осуществляемым на основе планов ФТС, и децентрализованным на основе планов, утверждаемых таможенными органами самостоятельно в зависимости от их потребностей. Централизованное приобретение занимается структурное подразделение Центрального аппарата ФТС России – Главное управление тылового обеспечения, которое осуществляет формирование Единого классификатора продукции, приобретаемой для оснащения таможенных органов, а также Сводного табеля положенности, обрабатывает заявки на приобретение, поступающие от нижестоящих таможенных органов. Для Центрального аппарата ФТС потребность в оснащении материально-техническими средствами определяет Центральная базовая таможня (ЦБТ), в нижестоящих таможенных органах данные функции выполняют подразделения тылового обеспечения. В соответствии



Рис. 1. Процесс распределения ТСТК в результате создания новых организационных связей на основе законодательной базы

с Положением о ЦБТ к полномочиям таможен относится в том числе и приобретение в соответствии с установленным порядком, хранение, распределение и перераспределение между таможенной, структурными подразделениями ФТС России и таможенными органами материально-технических и информационно-технических средств [8]. Основопологающим нормативно-правовым документом в данной сфере деятельности является Приказ ФТС от 06.10.2009 № 1844 «Об утверждении Положения о порядке планирования, организации и схеме материально-технического обеспечения таможенных органов Российской Федерации». Что касается непосредственно обеспечения таможенных органов ТСТК, то сводные заявки на их приобретение, поступающие от таможенных органов, подлежат обязательному согласованию с Главным управлением информационных технологий ФТС России.

Однако на данный момент до конца не ясно, как изменится процесс распределения ресурсов между таможенными органами и в каких нормативно-правовых актах это будет отражено. Данную проблему можно рассмотреть на примере управленческих связей, которые планируется построить в процессе создания электронной таможни (рис. 1).

Данная схема показывает предполагаемый процесс распределения ТСТК между таможнями фактического контроля, однако четкой нормативно-правовой базы для данного алгоритма на данный момент не существует. Имеется лишь положение о том, что

таможня фактического контроля осуществляет следующие полномочия: организацию эксплуатации технических средств таможенного контроля, находящихся на оснащении таможни фактического контроля, осуществление мониторинга результатов их применения при осуществлении таможенного контроля [5]. И таможня фактического контроля, и электронная таможня вправе направлять в вышестоящий таможенный орган предложения об оснащении таможенных органов конкретными видами технических средств таможенного контроля [5]. Иными словами, в данном случае принцип иерархичности в планировании распределения ТСТК, существовавший ранее, меняется на принцип функциональности, когда взаимодействие осуществляется не в силу подчиненности, а в силу выполняемых функций. Все это требует отдельной оговорки в законодательной базе.

Таким образом, основными проблемами развития законодательных основ функционирования таможен фактического контроля являются: отсутствие нормативно-правового закрепления понятия «цифровой фактический контроль», отсутствие унифицированных базовых перечней и правил использования ТСТК для стран ЕАЭС, а также методики, регламентирующая порядок распределения ТСТК в таможенных органах с учетом всех внешних и внутренних факторов на современном этапе развития электронных таможен и центров электронного декларирования.

Список литературы

1. Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»». // СПС «КонсультантПлюс».
2. Зуева А.М. Цифровой транспортный коридор как новый элемент в организации таможенного контроля. / Novaum.ru: Экономические науки. №13, 15.06.2018. URL: novaum.ru/public/p737
3. Международный таможенный форум: на повестке дня цифровизация. / Центр международной торговли. 24.10.2018. URL: wtmoscow.ru/news/mezhdunarodnyy-tamozhenny-forum-na-povestke-dnya-tsifrovizatsiya/
4. Приказ ФТС России от 27.06.2017 № 1065 (с изм. от 29.08.2018) «О решении коллегии ФТС России от 25 мая 2017 года «О Комплексной программе развития ФТС России на период до 2020 года»». // СПС «КонсультантПлюс».

5. Приказ ФТС России от 31.05.2018 № 833 (ред. от 06.02.2019) «Об утверждении Общего положения о таможне». // СПС «КонсультантПлюс».

6. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза). // СПС «КонсультантПлюс».

7. Григорян Т.В. Роль принципа гуманизма в таможенном праве. // Международный академический вестник. № 3(9). 2015. С. 25.

8. Приказ ФТС России Министерства финансов Российской Федерации от 27.04.2017 № 684 «Об утверждении Положения о Центральной базовой таможне». // Альта-Софт. URL: www.alt.ru/tamdoc/17pr0684/.

Поступила в редакцию 09.05.2019

Сведения об авторах:

Афонин Петр Николаевич – заведующий кафедрой технических средств таможенного контроля и криминалистики Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии, доктор технических наук, доцент, e-mail: tstk@spbrrta.ru

Байгулова Анастасия Сергеевна – студент факультета таможенного дела Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии, e-mail: tstk@spbrrta.ru

Электронный научно-практический журнал "**Бюллетень инновационных технологий**"
(ISSN 2520-2839) является сетевым средством массовой информации
регистрационный номер Эл № ФС77-73203
по вопросам публикации в Журнале обращайтесь по адресу bitjournal@yandex.ru