

ТАМОЖЕННАЯ ПРОВЕРКА ПОСЛЕ ВЫПУСКА ТОВАРОВ: ПОДГОТОВКА, ПЛАНИРОВАНИЕ, СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ

CUSTOMS INSPECTION AFTER THE RELEASE OF THE GOODS: PREPARATION, PLANNING, IMPROVEMENT

*T. Zabirova
L. Soskovec
T. Spichenko
M. Shtanko*

Annotation

The article deals with customs inspection – the basic mechanism of customs control after release of goods, preparing for it and its planning. They focus on recommendations for its improvement, which will enhance the efficiency of the customs inspection.

Keywords: customs inspection, customs authorities, customs control after release of goods.

*Забирова Татьяна Александровна
Ассистент, Национальный
исследовательский Томский
политехнический университет
Сосковец Любовь Ивановна
Д.и.н., профессор, Национальный
исследовательский Томский
политехнический университет
Спиченко Татьяна Андреевна
Ст. преподаватель, Национальный
исследовательский Томский
политехнический университет
Штанько Марина Александровна
К.ф.н., доцент, Национальный
исследовательский Томский
политехнический университет*

Аннотация

В статье рассматривается таможенная проверка – основной механизм таможенного контроля после выпуска товаров, подготовка к ней и ее планирование. Особое внимание авторы уделяют рекомендациям по ее совершенствованию, которые будут способствовать повышению эффективности таможенной проверки.

Ключевые слова:

Таможенная проверка, таможенные органы, таможенный контроль после выпуска товаров.

В современных условиях совершенствование таможенного контроля и соблюдение баланса между содействием внешней торговле и обеспечением экономической безопасности государства достигается, во-первых, путем упрощения определенных формальных моментов, относящихся к перемещению товара через таможенную, и, во-вторых, уменьшением времени, которое отводится на таможенное оформление. Это является одной из тактических задач ФТС России. Подразделения таможенного контроля после выпуска товаров наделены полномочиями по осуществлению контроля за обращением ввезенных товаров, которые отсутствуют у иных подразделений таможенных органов. Данные полномочия осуществляются посредством проведения таможенной проверки, которая, в свою очередь, представляет собой сопоставление документальных сведений таможенной процедуры, с бухгалтерской информацией, которая получена в определенном таможенном законодательством порядке. Хотелось бы отметить, что все возможные формы таможенной проверки регламентируются ст. 110 ТК ТС и могут меняться.

Проведению таможенной проверки предшествует достаточно масштабная подготовительная работа, которая проводится соответствующими должностными лицами в определенные сроки.

Подготовительная работа представляет собой нормативно регламентированный процесс и условно может быть поделена на четыре основных этапа. В качестве первого "информационного" этапа выступает процедура сбора сведений о проверяемом лице. Вторым "запросным" этапом является составление и передача соответствующих запросов в определенные организации, перечень которых устанавливается п. 4 ст. 98 ТК ТС. Следующим этапом является, так называемый, аналитический этап, на котором происходит детальное изучение и анализ материалов, полученных в ходе таможенной проверки. И, наконец, заключительным "уточняющим" этапом, объединяющим в себе несколько направлений деятельности, является процедура уточнения перечня вопросов, подлежащих проверке.

На основании данных, полученных в результате подготовительной работы, делается вывод о том, насколько

необходимо провести таможенную проверку или можно ограничиться иными формами таможенного контроля, предусмотренными гл. 16 ТК ТС. В том случае, если принято решение о необходимости проведения выездной таможенной проверки, составляется программа ее проведения, а также перечень вопросов проверки со ссылкой на соответствующий подпункт (подпункты) п. 3 ст. 122 ТК ТС.

Правовые основы проведения таможенных проверок предусмотрены рядом статей ТК ТС (в частности, 122 и 133), а также Законом о таможенном регулировании [1] и ведомственной Инструкцией ФТС России (далее – Инструкция) [2]. Поскольку процедура проверки предполагает активный документооборот таможенного органа и подконтрольного лица, детально регламентирован порядок составления соответствующих документов и утверждены их формы [3]. Анализ положений названных нормативных актов позволяет отметить важные проблемы, вытекающие из несовершенства современной процедуры таможенной проверки.

Основная проблема, на наш взгляд, может быть сформулирована следующим образом: "Круг подконтрольных лиц не является закрытым". Так, в п. 2 ст. 122 ТК ТС установлено, что таможенная проверка проводится таможенным органом государства – члена Таможенного союза в отношении проверяемых лиц, созданных и/или зарегистрированных в соответствии с законодательством этого государства – члена Таможенного союза. При этом, помимо декларантов, под проверяемыми лицами понимаются: таможенный представитель; перевозчик, в том числе таможенный перевозчик; лицо, обладающее полномочиями в отношении товаров после их выпуска, или его представитель; лицо, осуществляющее временное хранение товаров; владельцы магазинов беспошлинной торговли, таможенных и иных складов; уполномоченный экономический оператор; иные лица, напрямую или косвенно участвовавшие в сделках с товарами, помещенными под соответствующую таможенную процедуру; лицо, в отношении которого имеется информация, что в его владении и (или) пользовании находятся (находились) товары с нарушением порядка, предусмотренного настоящим Кодексом, в том числе незаконно перемещенные через таможенную границу.

Традиционно проверка проводится только в отношении коммерсантов. Однако это явно не следует из приведенного перечня подконтрольных лиц. В Инструкции указано: выездная таможенная проверка проводится только в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (п. 39).

Подобной ясности нет в отношении камеральной проверки. Наблюдается противоречие между ТК ТС и Инструкцией в части круга проверяемых лиц. А именно: в отношении декларанта – физического лица (п. 2 ст. 186 ТК ТС) может быть проведена проверка, при этом Инструкция закрепляет право таможенных органов прово-

дить проверку только в отношении юридических лиц. Без сомнения, данные нормы должны быть четко закреплены на уровне ТК ТС, а не ведомственным актом.

Безусловной проблемой, также, является необходимость осуществлять выездную таможенную проверку по плану, который может быть изменен в случае проведения встречной проверки. Следует отметить, что в настоящее время план проведения выездных таможенных проверок содержится на официальном сервере ФТС России, в котором установлены виды организаций, основания проведения и сроки контрольных мероприятий. Вместе с тем, несмотря на предварительное информирование о предстоящей проверке, думается, что ФТС России следует разработать общедоступные критерии самостоятельной оценки рисков для подконтрольных лиц по образцу и подобию налоговых проверок. Данные критерии позволят максимально полно соблюсти взаимные интересы в обеспечении соблюдения требований законодательства.

Третьей проблемой является отсутствие четкой определенности непосредственных участников таможенной проверки. К числу таких лиц, безусловно, относятся должностные лица таможенных органов, декларанты либо субъекты околотаможенной инфраструктуры, эксперты и специалисты. Но в отличие от выездной налоговой проверки (ст. 90 НК РФ) статус свидетелей в таможенной проверке не регламентирован. Однако это не означает, что свидетельские показания не используются совсем. В ходе проверки ФТС вправе получать объяснения (ст. 113 ТК ТС) от разной категории лиц, что позволяет констатировать: таможня использует свидетельские показания. Поскольку в законодательстве не прописан статус свидетеля, это может привести к некоторым проблемам, в случае, если проверяемое лицо захочет оспорить результаты проверки. Здесь можно провести параллель с уголовным правом, в котором доказательства, полученные незаконно, не могут быть приобщены к делу (ст. 75 УПК РФ).

Достаточно актуальной, по нашему мнению, является отсутствие перечня оснований для продления сроков таможенной проверки, в отличие, например, от проверки налоговой [4]. Так как общий срок таможенной выездной проверки составляет два месяца, с возможным месячным продлением по решению проверяющего ТО, то наличие формально определенных оснований для продления таможенной проверки позволит избежать судебных разбирательств в отношении таможенного органа. Данное уточнение будет тем более актуально, что в последние годы неуклонно возрастает количество судебных разбирательств, связанных с оспариванием заявленного классификационного кода [5], процент которых сократить крайне сложно, поэтому необходимо стремиться к минимизации судебных исков к ТО по другим основаниям.

Вместе с тем, в отношении выездных проверок предусмотрена возможность их приостановления до шести месяцев. Основания для приостановления сформулиро-

ваны в п. 12 ст. 132 ТК ТС. К ним относятся: необходимость в проведении исследований или экспертиз, направления запросов в компетентные органы государств Союза и иных стран, восстановления проверяемым лицом необходимых документов, предоставления дополнительных документов. Если ответы на запросы в компетентные органы не получены в указанный срок, проверка приостанавливается еще на три месяца (ч. 3 ст. 180 Закона).

Таким образом, в отличие от налоговой проверки, для которой установлены длительные сроки продления, в отношении таможенной проверки длительным является период приостановления сроков проведения, что представляется логичным. Однако в Инструкции или Законе "О таможенном регулировании" не содержится предписаний о том, если товар был изъят до приостановления проверки, изъятые соответствующие документы, какова их судьба на период приостановления таможенной проверки? Насколько целесообразно и разумно держать товар на складе временного хранения в период приостановления проверки?

Представляется любопытным, что в соседних государствах Таможенного союза также нет единого подхода к решению вопроса о приостановлении проверки. Например, п. 17 ст. 221 Закона о таможенном деле Республики Казахстан не ограничивает срок приостановления проверки; напротив, п. 6 ст. 297 ТК Республики Беларусь не содержит даже указания на возможность приостановления проверки.

В ходе таможенной проверки члены ревизионной комиссии вправе затребовать любые документы и сведения у налоговых органов и банков, в том числе составляющие охраняемую законом тайну, что, чаще всего, создает дополнительные проблемы и, следовательно, является спорным требованием. Банки и налоговые органы обязаны такие сведения предоставить к установленному сроку. Вероятно, в ст. 136 ТК ТС следует внести норму, согласно которой передача данных может предоставляться указанными учреждениями только при условии оповещения об этом подконтрольного таможенника. Это послужит гарантией неразглашения сведений (подп. 4 п. 2 ст. 134 ТК ТС).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в настоящее время национальное законодательство России в области проведения таможенного контроля после выпуска товаров приведено в соответствие с рекомендациями ВТО. Существуют в основном терминологические различия. Проанализировав гл.2 и 6 Киотской Конвенции, Распоряжение Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. N 2225-р "О Концепции развития таможенных органов Российской Федерации", можно сделать вывод о том, что "таможенная проверка" и "проверка системы учета товаров и отчетности" – дублируют общепринятое понятие "аудит". Таможенный пост–аудит является мерой по упрощению процедур торговли на основе специальных

знаний методов аудита. Такие знания могут быть получены сотрудниками только после специальных учебных курсов.

Вступивший в действие Федеральный Закон "О таможенном регулировании в РФ" определил полномочия и обязанности таможи в области проверки документации участников внешнеэкономической деятельности и лиц, распоряжающихся ввезенными товарами. Таможенные органы стран–членов ВТО применяют в своей работе систему анализа и управления рисками, что существенно сокращает сроки таможенного оформления и контроля. Целесообразно развивать систему управления рисками в российской практике (например, определить "коридоры" участников ВЭД, к которым следует применять таможенную проверку после выпуска товаров). Выбор объектов для проведения таможенного контроля после выпуска товаров должен являться неотъемлемой частью СУР.

Также стоит установить основной акцент на "неблагоприятные фирмы", чтобы оптимизировать использование ресурсов, необходимых для таможенных проверок. Из этого следует необходимость внедрения принципа выборочности (так как зачастую проверяются организации, не имеющие нарушений таможенных правил или административных правонарушений, что опять же позволит оптимизировать использование ресурсов). Для благонадежных организаций следует упростить процедуры таможенного оформления в целях "разгрузки" сотрудников таможенных органов, что позволит сконцентрировать внимание на организациях, не внушающих доверия.

Согласно действующему Кодексу в случае назначения камеральной проверки документ не составляется (ст. 131 ТК ТС). Между тем п. 35 Инструкции устанавливает, что датой начала проведения таможенной проверки является день принятия решения начальником Главного управления федеральных таможенных доходов и тарифного регулирования ФТС России, его заместителями и соответствующими должностными лицами территориальных органов. Возможно, подобное решение следовало бы направлять и подконтрольному субъекту, например в электронном виде, и закрепить в качестве обязанности сотрудников таможенных органов оповещать подконтрольное лицо о начале проведения камеральной проверки (п. 2 ст. 134 ТК ТС). Если товар был перемещен через государственную границу иной страны Таможенного союза, уведомление о начале проверки следует отправлять и таможенному органу, регистрирующему прибытие транспортного средства (убытие товара). При проведении аналогичных проверок в отношении одной и той же поставки товара в других государствах Союза уведомление о начале проверки позволило бы исключить дублирование контрольных мероприятий или, напротив, принять решение о проведении совместного контроля (при условии оперативного обмена информацией). Наличие решения о проведении проверки может послужить также поводом для направления поручений о проведении отдельных кон-

трольных мероприятий таможенными органами другого государства Союза (ст. 126 ТК ТС). Основания, форма, порядок направления и исполнения поручения о проведении отдельных форм таможенного контроля должны быть определены международным договором государств – членом Таможенного союза, который пока не принят.

Сроки проведения камеральной таможенной проверки должны исчисляться по образцу и подобию сроков налоговой проверки – с момента представления таможенной декларации на товар и иных документов и сведений, но в отличие от налоговой проверки решение о проведении таможенной следует оформлять документально.

Процедурные вопросы применения камеральных проверок возникают и в странах Таможенного союза. Так, таможенное законодательство Республики Казахстан воспроизводит положения ТК ТС о камеральной проверке (ст. 220 ТК РК) [6]. В Республике Беларусь акт по результатам камеральной проверки не составляется, если в ходе ее проведения не выявлены нарушения законодательства [7].

Поскольку участники ВЭД подконтрольны также налоговым органам, план проведения выездных проверок следует согласовывать с налоговой службой, чтобы не препятствовать нормальному ходу деятельности подотчетных лиц. Данную норму, по нашему мнению, следует закрепить в таможенном законодательстве. Также подобно налоговому законодательству в ТК ТС целесообразно было бы закрепить правовой статус свидетеля и четко установить перечень лиц, имеющих право выступать в таком качестве.

Создание единой информационной базы с другими правоохранительными и контролирующими органами позволит обеспечить сотрудников таможенных органов бо-

лее полной информацией о лицах, потенциально подлежащих проверке, что, в свою очередь, позволит сократить время на поиск нужной информации на этапе подготовки таможенной проверки.

Система отчетности при проведении таможенной проверки после выпуска товаров должна обеспечивать эффективное управление органами, проводящими контрольные мероприятия, позволяющими своевременно перераспределять силы и средства. Оценка эффективности может проводиться на регулярной основе в соответствии с руководящими принципами ВТО. Стоит отметить, что участие местных коммерческих организаций в процессе оценки может быть очень полезно, повышая степени доверия и укрепляя сотрудничество между таможенной службой и бизнес-сообществом.

Также проведение семинаров, конференций, включающих в себя обмен опытом с сотрудниками таможен зарубежных стран, будет способствовать совершенствованию таможенных проверок после выпуска товаров.

Поскольку целью таможенного контроля после выпуска товаров является сокращение бюрократического бремени при выпуске товаров, и как следствие сокращение времени выпуска товаров, таможенная проверка является актуальным и перспективным механизмом осуществления таможенного контроля. Развитие системы показателей оценки деятельности таможенных органов по направлению таможенной инспекции является одним из основных направлений по совершенствованию организации таможенного контроля после выпуска товаров и созданию эффективной системы контроля за соблюдением участниками внешнеэкономической деятельности законодательства после выпуска товаров.

ЛИТЕРАТУРА

1. О таможенном регулировании. ФЗ № 311 от 27.11.2010 г. (с изм. и доп., включая от 6.12.2011 г).
2. Об утверждении Инструкции о действиях должностных лиц таможенных органов при проведении таможенного контроля в форме таможенной проверки. Приказ ФТС России от 29.04.2011 г. № 895.
3. Об утверждении форм документов, применяемых при проведении таможенных проверок. Приказ ФТС России от 30.12.2010 г. №2713 (с изм. и доп., включая от 30.10.2011 г.).
4. Об утверждении форм документов, применяемых при проведении и оформлении налоговых проверок; оснований и порядка продления срока проведения выездной налоговой проверки; порядка взаимодействия налоговых органов по выполнению поручений об истребовании документов требований к составлению акта налоговой проверки. Приказ ФНС РФ от 25 декабря 2006 г. N САЭ-3-06/892.
5. Агеева В.В., Глазунова А.И. Классификация в таможенных целях жиров и масел растительного и животного происхождения: методологические вопросы и судебная практика. // Научный обозреватель. 2014, № 6 (42). С. 31–32.
6. О таможенном деле в республике Казахстан. Кодекс Республики Казахстан от 30.06.2010 г.
7. О некоторых вопросах таможенного регулирования, об осуществлении деятельности в сфере таможенного дела и об уполномоченных экономических операторах. Указ Президента Республики Беларусь от 18.07.2011 г. № 219.