

Владимир Ивин, начальник Аналитического управления ФТС России, рассказывает о структуре и особенностях национального закона о таможенном регулировании.

Если говорить в целом о развитии таможенного законодательства Таможенного союза, процесс этот набрал достаточно высокий темп, и он не снижается. Хочу подтвердить, что совершенствование таможенного регулирования остается наиболее актуальным направлением работы таможенных органов. Идет постоянный мониторинг ситуации, на основании которого готовятся изменения в решения Комиссии Таможенного союза, которые требуют корректировки. Параллельно идет процесс доработки тех соглашений и решений Комиссии ТС, которые по тем или иным причинам не были приняты в срок. Кроме того, со стороны таможенных служб трех государств уже готовятся изменения в Таможенный кодекс ТС, подготовленные на основе полугодовой практики работы по новому таможенному законодательству. То есть помимо подчисток незначительных ошибок, которые были сделаны в результате очень сжатых сроков подготовки законодательства Таможенного союза, будут рассматриваться предложения, направленные на совершенствование законодательства Таможенного союза. Они направлены на уменьшение количества отсылочных норм и унификацию системы таможенного администрирования в государствах-членах Таможенного союза с учетом международной практики работы таможенных органов и присоединения всех трех государств к Киотской конвенции.

Структура национального закона

Напомню, что система законодательства в таможенном союзе состоит из шести уровней: Таможенный кодекс Таможенного союза, принятые в соответствии с ним Международные соглашения государств-членов Таможенного союза и решения Комиссии Таможенного союза, Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации», принятые в соответствии с ним подзаконные нормативные правовые акты Российской Федерации и акты Федеральной таможенной службы. Три верхних уровня подразумевают отсылки на национальное законодательство государств-членов Таможенного союза. Всего в ТК ТС содержится более 200 отсылочных норм на национальное законодательство.. Издание Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» стало первым шагом на пути приведения российского таможенного законодательства в соответствие с законодательством Таможенного союза. Помимо реализации предусмотренных ТК ТС отсылочных норм этот закон также решает две задачи: первая – организационные вопросы функционирования российской таможенной службы и вторая – реализация тех норм, которые не отражены в ТК ТС.

Закон «О таможенном регулировании в РФ» разработан в полном соответствии с ТК ТС, то есть порядок следования тем в нем такой же, что и в союзном кодексе, чтобы можно было, имея на руках два документа, идти последовательно по нормам. В законе 325 статей, объединенных в 47 глав и 8 разделов. Его основные положения базируются на общемировой практике, в том числе Киотской конвенции, с учетом современных тенденций развития таможенного дела и направленности таможенной политики Российской Федерации на упрощение экспорта высокотехнологичных товаров и ускорение проведения таможенных операций. При разработке закона учитывались предложения как федеральных органов исполнительной власти, так и представителей бизнес-сообщества.

Особенностью является то, что в законе мы по-новому подошли к реализации отсылочных норм. Несмотря на то, что количество отсылочных норм уменьшилось ненамного, но они были принципиально по-другому написаны. Если в ТК РФ отсылочная норма включала в себя весь комплекс отсылки, если можно так сказать, то есть и порядок регулирования этой отсылочной нормы и определение правил внутри нее, и установление требований для соблюдения тех отсылочных норм, которые реализовываются приказами ФТС (то есть ФТС в своих приказах сочетал все три части: регулируемую, определяющую и технологическую), сейчас все отсылочные нормы законодательства были переосмыслены. Вопросы, устанавливающие порядок ввода отсылочных норм, включены напрямую в закон, вопросы требований также очень в большом количестве случаев включены в закон. Мы даже прямо перечисляли в статьях перечень сведений, который должен быть в документе, чтобы снять отсылку на то, что форму заявлений устанавливает ФТС.

Таким образом, в настоящее время в законе отсылочные нормы к актам ФТС России используются в основном в отношении технологических вопросов, которые необходимо регулировать на уровне таможенной службы. Прежде всего это порядок и технологии проведения таможенных операций, связанные с теми или иными особенностями. Например, ввоз товаров для проведения Олимпиады в Сочи.

Остановлюсь еще на некоторых положениях закона. Законом также урегулированы вопросы, касающиеся системы таможенных органов Российской Федерации, их обязанностей, полномочий и ответственности; порядка обжалования действий должностных лиц таможенных органов; информирования и консультирования; порядка ведения реестров лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела; исчисления, уплаты и взыскания таможенных платежей; особенностей проведения отдельных форм таможенного контроля; распоряжения товарами, обращенными в

федеральную собственность; особенностей таможенного декларирования, таможенных процедур и перемещения отдельных видов товаров.

Ряд упрощений предусмотрен для участников внешнеэкономической деятельности, а также для лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела.

Например, установлена возможность предоставления лицами, осуществляющими деятельность в сфере таможенного дела, документов, подтверждающих обеспечение уплаты таможенных платежей, не одновременно с обращением в таможенный орган, а после того, как таможенный орган примет предварительное решение о соблюдении иных условий включения в реестр. Это сделано для того, чтобы участник ВЭД обращался в финансовые институты за гарантиями только тогда, когда он уверен, что соответствует всем остальным требованиям законодательства о таможенном деле.

В статье 56 закона регламентирована процедура приостановления и возобновления деятельности лиц в области таможенного дела. ТК ТС ввел такое понятие и предоставил право на уровне национального законодательства реализовать это нововведение. Таким образом, в законодательстве Российской Федерации введена процедура приостановления или возобновления деятельности юридических лиц в качестве таможенных представителей, владельцев СВХ, таможенных складов, магазинов беспошлинной торговли. Соответственно определены случаи приостановления такой деятельности, в том числе по заявлению лица, включенного в реестр.

Из условий включения в реестр таможенных представителей исключено требование о наличии полностью сформированного первоначального уставного (складочного) капитала, уставного фонда либо паевых взносов заявителя.

Новый институт

Отдельно следует сказать о развитии института уполномоченного экономического оператора. Хотя здесь и присутствует определенная преемственность со специальными упрощенными процедурами, но на самом деле это принципиально новый институт для российского законодательства. Он отличается от того института, который есть в

Европе, тем не менее это большой шаг к институту авторизированного экономического оператора, который был введен стандартами безопасности, подписанными еще в 2006 г.

Статья 41 ТК ТС устанавливает упрощения, предоставляемые уполномоченному экономическому оператору и, вместе с тем, дает возможность их расширения на уровне законодательства государств-членов Таможенного союза. Национальное законодательство здесь пошло достаточно далеко. Впервые вводятся случаи, когда груз с границы будет поступать непосредственно на склад получателя. То есть если уполномоченный экономический оператор пожелает работать по такой технологии, то товар сразу из пункта пропуска будет доставляться к нему на склад, при этом склад не должен иметь статус склада временного хранения. Этому лицу предоставлена возможность снятия средств идентификации и разгрузки товаров без разрешения таможенного органа в случае, если при завершении таможенного транзита на территории уполномоченного экономического оператора таможенный орган в течение 5 часов с момента получения от него документов не сообщил о намерении осуществить проверку товаров, таможенный осмотр транспортного средства или убедиться в сохранности средств идентификации. При этом с момента передачи товаров от перевозчика уполномоченному экономическому оператору, данные товары считаются выпущенными таможенным органом.

Это очень серьезный шаг с нашей стороны и мы пошли на него осознанно, поскольку хотели бы, чтобы бизнес, с которым мы работаем, был законопослушным, прозрачным, достаточно крупным и понятным для таможенных органов.

При реализации некоторых норм мы в ряде случаев, если можно так сказать, забежали вперед. Мы заложили возможности, которые не совсем точно соответствуют ТК ТС,— это те нормы, которые мы сейчас предлагаем изменить в союзном кодексе. Например, касательно уполномоченного экономического оператора предусмотрено, что выпуск подтверждается проставлением отметок таможенного органа на документе. Когда это писалось, никто не задумывался о формальном смысле этой фразы, и, как оказалось, для реализации технологии уполномоченного экономического оператора эта норма будет определенно препятствовать, то есть таможенник не сможет приехать, чтобы поставить эти отметки. Таким образом, мы осознанно в национальном законе нашли формулировки, позволившие реализовать то упрощение, которое мы хотели реализовать в РФ, а впоследствии подкорректировать законодательство Таможенного союза.

В законе реализовано положение ТК ТС о возможности установления

законодательством государств-членов Таможенного союза иных мест временного хранения помимо складов временного хранения товаров и об установлении требований по их расположению, обустройству и оборудованию. Так, например, иными местами временного хранения товаров могут являться: склад таможенного органа; склад получателя товаров; территория уполномоченного экономического оператора; место международного почтового обмена; место хранения невостробованного багажа; место разгрузки и перегрузки товаров в портах; железнодорожные пути. При этом дополнительные места временного хранения могут быть установлены федеральным законом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.

Основные упрощения

Большинство нововведений, вносимых в таможенное законодательство Российской Федерации законом, направлено на упрощение и ускорение таможенных операций при условии недопущения снижения эффективности таможенного контроля при формировании единой таможенной территории России, Белоруссии и Казахстана. На этот счет было два адресных поручения президента, и я могу сказать, что все эти поручения были реализованы. Минэкономразвития также констатирует, что все поручения президента в национальный закон о таможенном регулировании были включены.

Установлены значительные упрощения в отношении экспорта. Возможность экспорта товаров без уплаты пошлин была в определенной степени установлена уже в ТК ТС. В нашем законе эта мысль получила дальнейшее развитие. Тенденция выбрана следующая: если экспортируемый товар не облагается пошлинами, то в отношении него не требуется подтверждать таможенную стоимость, заявляемый код товара подтверждается четко представляемым перечнем документов. Подготовлено постановление правительства, предусматривающее в таких случаях уплату таможенных сборов по фиксированной ставке, не зависящей от таможенной стоимости. Кроме того, в настоящее время ведется работа, направленная на то, чтобы отменить необходимость предоставления паспорта сделки при оформлении экспорта товаров, не облагаемых таможенными пошлинами. Обсуждается также вопрос потолка стоимости внешнеторгового договора, при котором паспорт сделки вообще не требуется. То есть в части валютного контроля представление документов также будет упрощено. Также мы предлагали исключить транспортные документы из перечня документов, представляемых при декларировании экспорта, так как в этом случае для целей таможенного контроля нам эти документы не нужны. Но Министерство транспорта настояло на том, чтобы именно при проведении таможенных операций представлялись накладные, однако мы надеемся, что впоследствии, когда РЖД перейдет на более современные технологии работы, можно будет отказаться от представления накладных

в таможенные органы.

Есть ряд упрощений, связанных с таможенным декларированием товаров, что прежде всего направлено на ускорения выпуска. Во-первых, в ТК ТС заложен как норма переход на обязательное декларирование в электронном виде без представления бумажных документов. При этом предусмотрен переходный период до 1 января 2014 г., когда подавать декларацию можно и в электронном и в бумажном виде по выбору декларанта.

Также дано право ФТС сокращать перечень документов, представляемых при декларировании товаров, в зависимости от формы декларирования, видов деклараций, таможенной процедуры, категорий товаров и лиц, их перемещающих. Это основа для реализации работы по установлению дифференциации участников ВЭД по различным коридорам, которая уже началась в ФТС. Планируется 5 категорий участников ВЭД в зависимости от устойчивости, прозрачности и законопослушности. И как раз эти нормы, позволяющие решением ФТС России сокращать количество документов и сведений, представляемых при декларировании, позволят нам развивать систему дифференциации участников ВЭД.

В законе в соответствии с ТК ТС реализована возможность установления национальным законодательством особенностей классификации и декларирования товаров, поставляемых на территорию РФ в течение определенного периода. Здесь существует два направления: во-первых, это классификация товаров, поставляемых в несобранном и некомплектном виде; во-вторых, это особенности декларирования таких поставок. Исключено требование о предельном сроке ввоза комплектного оборудования. Здесь таможенные органы будут ориентироваться исключительно на контрактные обязательства. То есть если контрактом предусмотрена поставка нового прокатного стана в срок до 7-8 лет, то срок подачи полной декларации будет соответствующий. Верхнего ограничительного срока в настоящее время нет. Декларирование товаров, поставляемых в несобранном виде в течение определенного периода, предусматривает получение решения таможенного органа о классификации товаров и уведомление таможенного органа о планируемых поставках, которое носит заявительный характер.

Законом о таможенном регулировании установлено, что выпуск товаров осуществляется в максимально короткий срок, но не позднее одного рабочего дня, следующего со дня регистрации таможенной декларации (воспроизведена норма ТК ТС). Вопрос продления срока выпуска товаров вызвал много споров. По предложению бизнес-сообщества был установлен закрытый перечень случаев, когда таможенный орган вправе продлить срок выпуска до 10 дней. Он достаточно взвешенный и учитывает интересы всех сторон.

Например, продление срока выпуска товаров возможно по заявлению декларанта, если это нужно декларанту, скажем, для уплаты таможенных платежей в связи с тем, что сумма изменилась в результате колебания курса валют. У нас были анекдотические ситуации, когда в таких случаях мы вынуждены были отказывать в выпуске и декларанту приходилось заново подавать декларацию. Чтобы избежать подобного, и дана возможность по заявлению декларанта продлить срок выпуска. В настоящее время в день подачи декларации, выпускается при импорте 98,2% деклараций, при экспорте – 99,3%. На второй день: при импорте – 1,3%, при экспорте – 0,5%. Более двух дней, то есть когда мы прибегаем к необходимости продления срока выпуска: при импорте – 0,5%, при экспорте – 0,1%. Таким образом, возможность продления срока выпуска не является поводом для произвола таможенных органов.

Также в законе получили развитие механизмы применения финансовых гарантий: генеральное обеспечение, залог имущества, банковская гарантия и т.д.

Закон определяет упрощенный порядок временного ввоза для научных и коммерческих образцов. Эта норма реализована во исполнение поручения президента, и это еще один случай, когда мы даже вышли за рамки ТК ТС. Мы разрешили помещать эти образцы в случае их уничтожения во время испытаний под процедуру уничтожения, хотя ТК ТС такую норму нам не предписывает. Установлена возможность декларирования в упрощенном порядке, по заявлению, в том числе и образцов, которые перемещаются курьером (с этим была проблема), а также образцов, стоимость которых не превышает 300 тысяч рублей. Срок выпуска для таких образцов определен такой же, как для необлагаемого пошлинами экспорта – 4 часа. Кроме того, предусматривается освобождение от взимания в отношении этих товаров таможенных сборов за таможенные операции.

Вопросы платежей

В связи с тем, что ТК ТС регулирование платежных вопросов относит на национальное законодательство, в нашем законе этому посвящена значительная часть. Предусмотрена возможность применения новых технологий уплаты таможенных платежей посредством платежных карт. При этом в отличие от первой редакции, когда речь шла только о специальной системе, создаваемой для этих целей, в итоговом виде в закон включена норма, предусматривающая общий порядок, независимо от того, какая система используется для уплаты платежей. Это сделано для того, чтобы в перспективе перейти к уплате таможенных платежей через любой банкомат, стоящий на улице, а также использования электронной системы и банкинга. Эта работа сейчас ведется

параллельно с разработкой закона о национальных платежных системах и платежных терминалах, то есть реализация этой нормы получит продолжение в этих законах. Мы стараемся ускорить этот процесс, так как только электронные платежи позволят нам реализовать поручение президента об электронном декларировании, чтобы не получалось так, что декларирование происходит в электронном виде, а платежные документы приходится подавать в бумажном виде. Мы работаем над переходом на безбумажную технологию, чтобы в течение этого года решить этот вопрос.

Серьезным элементом доверия таможенных органов является следующее положение. При обнаружении таможенными органами товаров, незаконно перемещенных через таможенную границу Таможенного союза, что повлекло за собой неуплату таможенных пошлин, налогов или несоблюдение запретов и ограничений, у лиц, приобретших товары на таможенной территории Таможенного союза в связи с осуществлением ими предпринимательской деятельности, за такими лицами сохранена возможность уплатить таможенные платежи, представить подтверждающие документы и выполнить иные требования и условия таможенных операций в упрощенном виде.

Ряд упрощений в части уплаты платежей на товары промышленного назначения может быть установлен постановлениями правительства. Например, в настоящее время подготовлен проект постановления, предусматривающего установление фиксированного размера сбора при таможенном оформлении в отношении высокотехнологичных товаров, не облагаемых вывозными пошлинами.

Таким образом, большинство нововведений в таможенное законодательство направлены на упрощение и ускорение таможенных операций. Для участников ВЭД, с нашей точки зрения, эти упрощения выражаются в создании механизма упрощения прохождения таможенных формальностей.

Коротко скажу еще о блоке переходных положений. Они достаточно взвешены, написаны исходя из реалий, с учетом того, что закон был принят достаточно поздно, не все запланированные решения Комиссии ТС и международные соглашения приняты. Поэтому в ряде случаев предусмотрены достаточно длительные переходные периоды: в части сборов за таможенное оформление, реестровой деятельности, особенно той, которой у нас не было (магазины беспошлинной торговли и уполномоченный экономический оператор). Деятельность в рамках беспошлинной торговли и специальных упрощенных процедур пролонгируется фактически на год. Это было предметом отдельного обсуждения в Госдуме, чтобы при вступлении в силу закона и отмене основных положений ТК РФ, не наступило ухудшения для участников ВЭД.

Наконец, в законе есть статья о том, что для реализации государственной политики в области таможенного дела таможенные органы будут привлекать некоммерческие объединения бизнеса. Законом установлена возможность для бизнеса принимать участие в формировании решений ФТС России, введена статья об оценке деятельности таможенных органов, при этом будет учитываться мнение представителей бизнес-сообщества. В связи с этим, мы надеемся, что эффективность сотрудничества ФТС России с бизнесом будет расти.