

К ВОПРОСУ ОБ УПРАВЛЕНИИ ОПТИМИЗАЦИЕЙ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Чермянинов Д.В.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права,
Уральский государственный юридический университет (Россия),
620034, Россия, г. Екатеринбург, ул. Колмогорова, д. 52, к. 317, dimon-str@mail.ru

УДК 339.543

ББК 67.401.143.1 (2Рос)

Цель. Оценка соответствия существующей системы таможенных органов Российской Федерации современным условиям, подготовка предложений о её возможной корректировке.

Методы. Исследование базируется на сравнительном анализе административно-правовых статусов и полномочий существующих таможенных органов Российской Федерации в условиях внедрения в практику таможенного дела электронного декларирования, а также обобщения материалов, представленных сотрудниками таможенных органов Российской Федерации в сборнике научно-практической конференции.

Результаты и практическая значимость. Сделанные выводы обосновывают необходимость корректировки существующей системы таможенных органов Российской Федерации и уточнения перечня функций этих органов исполнительной власти. В результате предлагаемых преобразований таможенные управления и таможенные посты должны быть упразднены, а их функции переданы управлениям, являющимся структурными подразделениями Федеральной таможенной службы Российской Федерации. Предлагаемая оптимизация системы таможенных органов позволит сократить расходы государственного бюджета и увеличить эффективность деятельности таможенных органов РФ.

Научная новизна. В связи с введением в январе 2014 года обязательного электронного декларирования товаров, перемещаемых через таможенную границу таможенного союза, большая часть которой совпадает с государственной границей Российской Федерации, впервые выдвигается обоснованное мнение о возможности сокращения системы таможенных органов Российской Федерации, а также о необходимости уточнения и перераспределения их функций.

Ключевые слова: система таможенных органов, преобразование, изменение, корректировка функций.

ON THE ISSUE OF THE RF CUSTOMS AUTHORITIES OPTIMIZATION MANAGEMENT

Chermyaninov D.V.

Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor, Assistant Professor of Administrative Law Department,
Ural State Law University (Russia),
fl. 317, 52, Kolmogorov str, Ekateinburg, Russia, 620034, dimon-str@mail.ru

Purpose. Assessment of compliance of the existing system of customs bodies of the Russian Federation to modern conditions, elaboration of proposals for its possible adjustment.

Methods. The research is based on a comparative analysis of administrative and legal status and authority of the existing customs bodies of the Russian Federation in conditions of introducing customs electronic declaration, as well as summarizing of the materials submitted by the customs authorities of the Russian Federation in a collection of the scientific and practical conference.

Results and practical importance. The elaborated conclusions justify the need to adjust the existing system of customs bodies of the Russian Federation and to specify the list of functions of these executive bodies. As a result of the proposed changes, customs administrations and customs posts should be abolished and their functions transferred to the management bodies which are structural subdivision of the Federal Customs Service of the Russian Federation. The proposed optimization of the customs bodies system will allow for reducing costs of the state budget and increasing efficiency of the customs bodies of the Russian Federation.

Scientific novelty. In connection with the introduction in January 2014 of mandatory electronic declaration of goods transported across the customs border of the Customs Union, with the majority of them coinciding with the state border of the Russian Federation, it is the first time when an informed opinion on the RF customs bodies reduction and the need to clarify and redistribute their functions is put forward.

Key words: system of customs bodies, transformation, modification, function adjustment.

На основании анализа происходящих в мире событий можно сделать вывод, что одним из краеугольных вопросов современной геополитики являются распределение и потребление странами имеющихся на Земле природных ресурсов и полезных ископаемых. С целью оптимизации данных процессов правительства ведущих держав используют различные подходы, среди которых можно выделить разнообразные варианты взаимовыгодного взаимодействия экономик, в том числе - активизацию внешнеторговых связей.

Динамика внешнеторгового оборота России напрямую зависит от качественной организации таможенного дела, которое в соответствии с Ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» № 311-ФЗ [1] (далее – Закон) представляет собой совокупность средств и методов обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, а также запретов и ограничений при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Закона, непосредственную реализацию задач в области таможенного дела обеспечивает федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела. Думается, что данная расплывчатая формулировка связана с начатой в 2004 году в Российской Федерации административной реформой [2] и созданием таможенного союза [3] – событиями, связанными с переименованиями и уточнениями административно-правовых статусов органов государственной администрации.

Так, в соответствии с первой редакцией Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314, органом, уполномоченным в области таможенного дела в Российской Федерации, являлось Министерство экономического развития и торговли. В соответствии с Указом Президента РФ от 11.05.2006 № 473 [4] функции Министерства экономического развития и торговли РФ по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области таможенного дела были переданы Федеральной таможенной службе (далее ФТС РФ) – органу, который обеспечивает реализацию задач таможенных органов Российской Федерации и в настоящее время. Следует отметить, что административно-правовой статус ФТС РФ за 10 лет корректировался и уточнялся уже 3 раза, в соответствии с Положениями, утвержденными Постановлениями Пра-

вительства РФ:

- от 21.09.2004 № 429 «Вопросы Федеральной таможенной службы» [5];
- от 26.07.2006 № 459 «О Федеральной таможенной службе» [6];
- от 16.09.2013 № 809 «О Федеральной таможенной службе» [7].

Утвержденный последним из приведенных Положений список полномочий ФТС РФ включает в себя более 230 пунктов, но на основании их анализа можно сделать вывод о том, что в основном данная служба призвана создавать соответствующую нормативно-правовую базу, обеспечивающую пополнение доходной части бюджета Российской Федерации. В том числе ФТС РФ утверждает общие или индивидуальные положения, руководствуясь которыми действуют подчиняющиеся ей региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты, которые в соответствии с ч.1 ст. 10 Закона в систему таможенных органов Российской Федерации.

В качестве примера общих положений можно привести следующие нормативные акты: Приказ ФТС РФ от 12.01.2005 № 7 "Об утверждении Общего положения о региональном таможенном управлении и Общего положения о таможне" [8] и Приказ ФТС РФ от 13.08.2007 № 965 "Об утверждении Общего положения о таможенном poste" [9]. Кроме того, имеется немало приказов ФТС РФ, которыми уточняются полномочия специализированных или конкретных таможенных органов [10].

Сопоставление положений, содержащихся в приведенных приказах, а также в главе 2 Закона, позволяют сделать следующие выводы:

1. Все таможенные органы Российской Федерации уполномочены выполнять одни и те же функции, но выполняют они их по-разному, в зависимости от административно-правового статуса.

2. Закрепленную Законом систему таможенных органов можно разделить на два блока – «руководящий» и «исполняющий». В первый блок входят ФТС РФ и региональные таможенные управления. Эти органы обеспечивают пополнение бюджета путем издания эффективных нормативных актов, их адаптации к региональным условиям и контролем над должной реализацией соответствующих норм подчиненными таможенными органами. Второй блок объединяет та-

можни и таможенные посты – органы, должностные лица которых своими непосредственными действиями реализуют указанные нормы.

3. Внедрение в работу таможенных органов электронного документооборота и декларирования [11], приводит к дифференциации полномочий таможенных органов второго блока. Возникновение центров электронного декларирования можно считать шагом в сторону изменения существующей системы таможенных органов Российской Федерации.

Обосновать последнее утверждение можно следующим образом.

Система таможенных органов Российской Федерации, созданная в начале 90-х годов XX века после отмены государственной монополии на внешнеэкономическую деятельность [12], формировалась в условиях доминирования советской идеологии. Можно сказать, что во времена СССР перед таможенными органами ставились две задачи: во-первых, предельно ограничивать ввоз на нашу территорию предметов, пропагандирующих «западный образ жизни» и, во-вторых, не допускать вывоз определенных товаров (культурные ценности, стратегическое сырье, валюта...). Очевидно, что при таком подходе к организации таможенного дела основное внимание уделялось обеспечению тщательного таможенного контроля в отношении перемещаемых через таможенную границу товаров. Так, в соответствии со ст. 194 Таможенного кодекса Российской Федерации 1993 года [13], мероприятия по проверке таможенной декларации, документов и досмотр товаров и транспортных средств могли осуществляться таможенным органом Российской Федерации на протяжении 10 дней с момента принятия таможенной декларации и представления всех необходимых для таможенных целей документов и сведений. При этом применялась многоступенчатая проверка декларации, в которой принимали участие специалисты, по меньшей мере, 4 различных отделов и/или подразделений таможни (грузовой отдел, отдел валютного контроля, отдел таможенной статистики, досмотровое подразделение). Учитывая, что грузовая таможенная декларация, а также прилагаемые к ней документы оформлялись в письменном виде на бумажных носителях, в таможенных органах также существовали структурные подразделения, обеспечивающие соответствующий документооборот и сохранность архивов.

При таком порядке имела место значительная штатная численность должностных лиц таможенных органов России, составляющих функциональный и вспомогательный блоки, росло количество таможен [14] и таможенных постов.

Сегодня в соответствии с п.1 ст. 196 Таможенного кодекса таможенного союза [15], выпуск товаров должен быть завершен не позднее двух рабочих дней

со дня, следующего за днем регистрации декларации. То есть, в настоящее время таможенный контроль в первую очередь служит ускорению товарооборота (п.1. ч.1 ст. 12 Закона), проводится выборочно, с учетом системы управления рисками (ст. 161, 162 Закона) и в максимально короткие сроки. На основании анализа последних нормативно-правовых актов в сфере таможенного дела можно сделать вывод, что главная роль в обеспечении динамики товарооборота отводится электронному декларированию. В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 N 2575-р «О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года» (далее Распоряжение) [16], в сфере внешнеторгового оборота электронное декларирование применяется в обязательном порядке с 01.01.2014, хотя опыт использования электронных деклараций анализируется в таможенных органах России уже на протяжении нескольких лет [17, с. 14-19; с. 307-311].

Обобщая изложенную в сборниках научно-практических конференций и в периодических изданиях информацию, можно сделать вывод о том, что в настоящее время существующая система таможенных органов уже не отвечает требованиям сегодняшнего дня.

Учитывая, что Распоряжением планируется проведение мероприятий по оптимизации структуры и функций таможенных органов, автор считает возможным предложить следующий вариант.

Экономически целесообразно оставить в системе таможенных органов только два звена – ФТС РФ и таможни.

Региональные таможенные управления в существующем их виде следует упразднить, а их полномочия по организации таможенного дела в регионах распределить между уже входящими в состав ФТС РФ 20 управлениями [18], либо создать еще одно структурное подразделение ФТС РФ, которое условно можно назвать «Управлением организации таможенного дела в регионах».

Центры электронного декларирования на местах также следует упразднить и их функции по принятию электронных деклараций на все товары, пересекающие таможенную границу Таможенного союза (декларируемые в России) передать Центральному информационно-техническому таможенному управлению ФТС РФ. Очевидно, что в настоящее время, при условии правильного заполнения необходимых полей декларации на товары, документальный контроль (проверка документов и сведений) и выпуск должны осуществляться в автоматическом режиме путем использования соответствующего программного обеспечения. При обнаружении неточностей или ошибок программа не должна принимать декларацию до внесения в нее соответствующих корректировок.

В случае необходимости дополнительной проверки, непосредственно влияющей на сумму совокупного таможенного платежа информации (код товара, страна происхождения товара, количественные показатели), или для установления факта соблюдения декларантом утвержденных законодательством нетарифных мер, следует уже на местах применять иные формы таможенного контроля. Указанные сведения, учетом принципов системы управления рисками, также может автоматически выделять и передавать в таможни на местах компьютерная программа.

Учитывая, что при таком подходе срок выпуска товара (динамика товарооборота и в конечном итоге прибыль участника ВЭД) напрямую зависит от качества заполнения электронной формы декларации, декларант или таможенный представитель будут вынуждены своевременно принимать меры по повышению квалификации специалистов по таможенным операциям.

Таможни также подлежат преобразованию. Принимая во внимание, что декларирование подавляющего количества товаров в таможнях осуществляться не будет, отделы, связанные с таможенным оформлением, и таможенные посты следует упразднить. То есть функциональный блок будущей таможни должен обеспечивать только таможенный контроль в отношении участников внешнеэкономической деятельности и предпринимателей в области таможенного дела, работающих в зоне ее компетенции, а также вести производство по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела. Основные формы таможенного контроля - таможенный досмотр и выездную таможенную проверку должны будут осуществлять досмотровые группы и таможенная инспекция соответственно.

Очевидно, что штатная численность служащих таможенных органов Российской Федерации и соответствующие расходы бюджета Российской Федерации значительно сократятся.

В заключение также несколько слов следует сказать об уточнении приведенного в ст. 12 Закона перечня функций таможенных органов. Исходя из формулировок, приведенных в главе 2 Закона, следует вывод, что любой из таможенных органов - от ФТС РФ до таможенного поста, наделены полномочиями по выполнению всех 16 функций (обязанностей) таможенных органов. Однако это не так по следующей причине. Очевидно, что исполнение обязанности предполагает не только совершение определенных действий уполномоченным органом, но и наличие соответствующего отчета о результатах указанных действий.

К примеру, одной из функций (обязанностей)

всех таможенных органов является проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок в области таможенного дела. То есть в каждом органе научная работа должна вестись регулярно, и соответственно должны представляться продукты данной работы. Думается, что целенаправленно научных исследований все таможенные органы не ведут, а считать опубликование статей, которые подготавливают к печати некоторые должностные лица таможенных органов, фактами, подтверждающими наличие научно-исследовательских работ, будет не совсем корректно. Известно, что полновесные диссертации по вопросам таможенного дела готовятся в иных учреждениях, не являющихся таможенными органами - в различных российских вузах, в том числе в Российской таможенной академии. С точки зрения автора, должностные лица таможенных органов России должны в первую очередь выполнять свои непосредственные, утвержденные должностными регламентами обязанности. Проведение же научных исследований в области таможенного дела должно осуществляться в научных учреждениях по заказу и/или грантам, выделяемым ФТС РФ.

Центры электронного декларирования специализируются исключительно на принятии таможенных деклараций в электронном виде и не имеют полномочий на выполнение иных функций таможенных органов. По мнению автора это означает, что эти центры самостоятельными таможенными органами (таможенными постами) не являются, по своему административно-правовому статусу они могут быть приравнены только к структурному подразделению таможни.

Учитывая изложенное, по мнению автора, в ближайшем будущем должно произойти преобразование таможенных органов общей компетенции и появление специализированных таможенных органов, административно-правовой статус и функции которых будут определяться соответствующими приказами ФТС РФ.

Литература:

1. О таможенном регулировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ (в ред. 05.05.2014) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 48. Ст. 6252.
2. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 22.06.2009) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
3. Договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве (подписан в г.Москве 26.02.1999) // Собрание законодательства РФ.

2001. № 42. Ст. 3983.
4. Вопросы Федеральной таможенной службы: Указ Президента РФ от 11.05.2006 № 473 (ред. 24.09.2007) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 20. Ст. 2162.
 5. Вопросы Федеральной таможенной службы: Постановление Правительства РФ от 21.09.2004 № 429 (ред. от 04.03.2013) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3637.
 6. О Федеральной таможенной службе: Постановление Правительства РФ от 26.07.2006 № 459 (ред. от 16.09.2013) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 32. Ст. 3569.
 7. О Федеральной таможенной службе: Постановление Правительства РФ от 16.09.2013 № 809 (ред. от 02.11.2013) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 38. Ст. 4823.
 8. Об утверждении Общего положения о региональном таможенном управлении и Общего положения о таможне: Приказ Федеральной таможенной службы РФ от 12.01.2005 № 7 (ред. от 19.03.2010) // Российская газета. 2005. № 72. 8 апреля.
 9. Об утверждении Общего положения о таможенном poste: Приказ Федеральной таможенной службы РФ от 13.08.2007 № 965 (ред. от 21.12.2009) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 41.
 10. Об установлении компетенции таможенных постов: Приказ Федеральной таможенной службы РФ от 25.11.2010 № 2244 (ред. от 07.08.2012) // Российская газета. 2011. № 6. 17 января.
 11. Об Инструкции о порядке предоставления и использования таможенной декларации в виде электронного документа [электронный ресурс]: Решение Комиссии Таможенного союза от 08.12.2010 № 494 // Официальный сайт Комиссии Таможенного союза. URL: <http://www.tsouz.ru/> (дата обращения 10.05.2014)
 12. О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР: Указ Президента РСФСР от 15.11.1991 № 213 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 47. Ст. 1612.
 13. Таможенный кодекс Российской Федерации // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 31. Ст. 1224.
 14. О структуре таможенных органов ФТС РФ: Приказ Минэкономразвития РФ от 4 октября 2004 г. № 270 (ред. от 30.12.2005) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 15. Таможенный кодекс таможенного союза (ред. от 16.04.2010) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.
 16. О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2575-р (ред. от 15.04.2014) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 2. Ст. 109.
 17. Таможенная служба: экономические слагаемые успеха, курс на сотрудничество: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Екатеринбург, 16-17 октября 2013 г.) / редкол.: В.А. Максимов, Г.А. Бойкина, А.А. Долгих и др. – Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2013.
 18. Официальный сайт Федеральной таможенной службы РФ [электронный ресурс]. URL: www.customs.ru (дата обращения 10.05.2014)
- References:**
1. On customs regulation in the Russian Federation: Federal Law of 27.11.2010 № 311-FL (as amended on 05.05.2014) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2010. № 48. Art. 6252.
 2. 2. On the system and structure of federal executive bodies: Presidential Decree of 09.03.2004 № 314 (as amended on 22.06.2009) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2004. № 11. Art. 945.
 3. 3. Agreement on the Customs Union and the Common Economic Space (signed in Moscow on 26.02.1999) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2001. № 42. Art. 3983.
 4. Issues of the Federal Customs Service: Presidential Decree of 11.05.2006 № 473 (as amended on 24.09.2007) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2006. № 20. Art. 2162.
 5. Issues of the Federal Customs Service: Government Decree of 21.09.2004 № 429 (as amended on 04.03.2013) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2004. № 35. Art. 3637.
 6. Federal Customs Service: Government Decree of 26.07.2006 № 459 (as amended on 09.16.2013) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2006. № 32. Art. 3569.
 7. Federal Customs Service: Government Decree of 16.09.2013 № 809 (as amended on 02.11.2013) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2013. № 38. Art. 4823.
 8. On Approval of the General Provisions on Regional Customs Administration and the General Provisions on Customs: Order of the Federal Customs Service of the Russian Federation of 12.01.2005 № 7 (as amended on 19.03.2010) // Russian newspaper. 2005. № 72. April 8.
 9. Approval of the General provisions on a customs post: Order of the Federal Customs Service of the Russian Federation of 13.08.2007 № 965 (as amended on 21.12.2009) // Bulletin of normative acts of federal



- executive bodies. 2007. № 41.
10. On establishing the competence of customs posts: Order of the Federal Customs Service of the Russian Federation of 25.11.2010 № 2244 (as amended on 07.08.2012) // Rossiyskaya gazeta. 2011. № 6. January 17.
 11. On Instructions on the procedure of provision and use of the customs declaration in electronic form [e-resource]: The decision of the Customs Union Commission of 08.12.2010 № 494 // The official website of the Customs Union Commission. URL: <http://www.tsouz.ru/> (date of access 10.05.2014)
 12. On the liberalization of foreign economic activity in the territory of the RSFSR: Decree of the President of the RSFSR of 15.11.1991 № 213 // Gazette of the CPD and the Supreme Soviet of the RSFSR. 1991. № 47. Art. 1612.
 13. The Customs Code of the Russian Federation // Gazette of the RF CPD and the RF Supreme Soviet. 1993. № 31. Art. 1224.
 14. On the structure of customs authorities of the RF FCS: Order of the Ministry of Economic Development of October 4, 2004 № 270 (as amended on 30.12.2005) [e-resource]. Access from ref.-legal system “Consultant Plus”.
 15. The Customs Code of the Customs Union (as amended on 16.04.2010) // Collected RF Legislation. 2010. № 50. Art. 6615.
 16. On Development Strategy of the Customs Service of the Russian Federation up to 2020: Order of the Government of the Russian Federation of 28.12.2012 № 2575-r (as amended 04.15.2014) // Collected RF Legislation . 2013. № 2. art.109.
 17. Customs service: economic terms of success, focus on cooperation: Proceedings of the All-Russia scientific and practical. conf. (Ekaterinburg, 16-17 October 2013) / ed. board: V.A. Maksimov, G.A. Boykina, A.A. Dolgikh et al. - Ekaterinburg: Ural. st. econ. unty publ., 2013.
 18. Official website of the Federal Customs Service [e-resource]. URL: www.customs.ru (date of access 05/10/2014)