

Роль и место таможенных органов в обеспечении безопасности товаров, ввозимых в Российскую Федерацию

В условиях глобализации мировой экономики, интеграции российской экономики в международное экономическое пространство, присоединения к Всемирной торговой организации (ВТО) возрастает роль и значение государственного регулирования внешнеторговой деятельности.

Поэтому Всемирная таможенная организация считает показателями высокого уровня развития государственного регулирования внешнеторговой деятельности наличие необходимой правовой базы, отвечающей требованиям сегодняшнего времени, новейших информационных технологий, развитой инфраструктуры и высококвалифицированных кадров.

Руководство Российской Федерации очень внимательно и серьезно относится к высказываниям Всемирной таможенной организации. Поэтому в 2006-2007 гг. были предприняты меры по упорядочению правовой базы деятельности федеральных органов исполнительной власти, упрощению процедур ввоза товаров, внедрению новейших информационных технологий различных видов государственного контроля. Эти меры способствовали повышению в 2007 г. административно-правовой и экономической эффективности внешнеэкономической деятельности (ВЭД) Российской Федерации.

Повышение эффективности контроля за ввозом запрещенных либо ограниченных к ввозу товаров позволило существенно подорвать позиции теневого бизнеса.

Функция обеспечения соблюдения ограничений при осуществлении внешнеэкономической деятельности стала рассматриваться в качестве одной из важнейших составных частей таможенного регулирования, играющей ведущую роль в обеспечении экономической безопасности России.

В 2006 году таможенными органами Российской Федерации при выпуске товаров проверено свыше 10 млн. разрешительных документов, представленных для целей таможенного оформления, из них: 95,3 % - документы, подтверждающие соответствие товаров обязательным требованиям; 1,6% - документы в области военно-технического сотрудничества и экспортного контроля; 3,1% - документы, представляемые при перемещении специфических товаров.

За 9 месяцев 2007 года проверено свыше 9 млн. разрешительных документов, из них: 94,4 % - документы, подтверждающие соответствие товаров обязательным требованиям; 2,4% - документы в области военно-технического сотрудничества и экспортного контроля; 3,2% - документы, представляемые при перемещении специфических товаров.

Прогнозируемая динамика роста количества документов, подтверждающих соблюдение запретов и ограничений в 2006 и 2007 гг., составляет свыше 20%.

Серьезной проблемой продолжают оставаться правонарушения, имеющие место при обеспечении соблюдения запретов и ограничений, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности.

Основную угрозу экономической безопасности Российской Федерации при импорте товаров продолжают создавать, прежде всего, незаконные операции с товарами с высоким уровнем налогообложения.

Наличие на внутреннем рынке большого количества иностранных товаров, в отношении которых не были применены или частично использованы меры экономической политики, подрывает в первую очередь позиции добросовестного отечественного производителя. Ущерб от данной "товарной интервенции" невосполним: закрытие российских предприятий, потеря рабочих мест, уничтожение российской технологии производства целой номенклатуры товаров.

Проблема борьбы с вышеуказанными противоправными деяниями во многом осложняется наличием большого и не в полной мере контролируемого иными органами оптового и розничного рынка, на котором действует целая цепь фирм-посредников.

В настоящее время государственные органы, компетентные в данной области, не имеют реальной возможности быстро и эффективно установить законность нахождения товара в торговом обороте. Часто это приводит к тому, что в ходе проводимых проверок несут убытки добросовестные предприниматели, а недобросовестные участники ВЭД получают шанс уйти от ответственности. Таким образом, решение вопросов борьбы с контрабандой и обеспечения безопасности ввозимых товаров без принятия жестких и действенных мер по стабилизации внутреннего торгового оборота иностранных товаров недостаточно.

Ситуацию усугубляют недостатки в материально-техническом обеспечении и недостаточное количество личного состава контролирующих федеральных органов власти на границе, что в определенной степени создает условия для возможного контрабандного ввоза товаров на таможенную территорию Российской Федерации.

С учетом складывающейся обстановки, во исполнение поручений Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, и, в соответствии с требованиями нормативных правовых документов, а также межведомственных и межгосударственных договоров, соглашений и обязательств в 2007 г. таможенными органами осуществлялись мероприятия по выполнению поставленных задач, среди которых необходимо особо выделить следующие:

совершенствование форм и методов работы, направленной на выявление, пресечение и раскрытие преступных схем, связанных с незаконным перемещением через государственную границу Российской Федерации объектов интеллектуальной собственности, сырьевых ресурсов, биоресурсов; совместно с Минсельхозом России и Россельхознадзором реализуются контрольные мероприятия по выявлению нарушений законодательства Российской Федерации при ввозе свинины и говядины; повышение роли аналитической составляющей в оперативно-служебной деятельности всех таможенных органов, соответствующей характеру оперативной обстановки.

Проводились мероприятия, направленные на выявление и пресечение незаконного перемещения через таможенную границу Российской Федерации готовых продуктов питания, фальсифицированной и контрафактной сырьевой продукции, морских биоресурсов, драгоценных камней и металлов, и других товаров.

Основные усилия таможенных органов были направлены на актуализацию перечня объектов контроля, разработку и внедрение в практику работы таможенных органов элементов системы управления рисками, совершенствование взаимодействия с иными федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными осуществлять контроль за безопасностью ввозимых товаров.

Федеральной таможенной службой (ФТС России) ведется и актуализируется база данных недействительных документов.

В соответствии с Планом организации взаимодействия ФТС России с иными контролирующими органами, подготовлены и подписаны соглашения о взаимодействии с Ростехрегулированием, Росздравнадзором, Роспотребнадзором и Россельхознадзором о предоставлении и получении информации.

Государственное регулирование стало одним из важнейших инструментов улучшения эффективности внешнеторговой деятельности и макроэкономической ситуации в Российской Федерации, в целом.

В то же время, дальнейшее поступательное развитие ВЭД России, уменьшение потенциальных угроз личности, обществу и государству, вызванных перемещением запрещенных либо ограниченных к ввозу на территорию Российской Федерации товаров или незаконным перемещением товаров через таможенную границу Российской Федерации невозможно без решения следующих проблем:

- достижения качественно нового уровня информатизации государственных контролирующих органов;
- обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации;
- оптимизации принятия решений на всех уровнях при ввозе товаров на территорию Российской Федерации, снижения субъективного фактора;
- достижения оптимального соотношения между количеством сил и средств государственного контроля и эффективностью его проведения;
- гармонизации и унификации законодательства Российской Федерации в области ВЭД с международными стандартами;
- укрепления законности и правопорядка в сфере ВЭД;
- предотвращения коррупции в государственных контролирующих органах;
- укрепления кадрового потенциала и повышения социального статуса должностных лиц контролирующих органов;
- создания надлежащих условий труда и материального обеспечения, отвечающих современным требованиям, для должностных лиц и работников, осуществляющих государственный контроль в сфере ВЭД.

Проблема обеспечения безопасности ввозимых товаров является одной из центральных проблем из стратегически значимых для развития ВЭД Российской Федерации и государства в целом.

Эта проблема не существует сама по себе, она тесно связана со всеми направлениями деятельности государственных контролирующих органов, коренной задачей которых является обеспечение реализации политики Российской Федерации в области внешней торговли.

Высокая значимость такой функции государственных органов, как обеспечение безопасности ввозимых товаров, объясняется тем, что она активно влияет на развитие в той или иной сфере жизнедеятельности. К тому же уровень обеспечения безопасности ввозимых товаров определяется уровнем развития потребительского рынка и системы контролирующих органов. Однако высокий уровень развития еще не гарантирует столь же высокого уровня безопасности, в том числе и в сфере импорта.

Обеспечение безопасности ввозимых товаров, является частью обеспечения национальной безопасности, и под собой подразумевает:

- обеспечение безопасности существования человека, т.е. защищенность человеческого общества от негативных воздействий различного характера, способных нанести ущерб его организму;
- обеспечение безопасности окружающей среды, т.е. защищенность человека и окружающей среды от негативных воздействий техногенного характера, в том числе и от ввозимой продукции, не отвечающей установленным требованиям.

Все виды безопасности жизнедеятельности находятся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости, так как безопасность едина и неделима. Данное положение объясняется тем, что в центре всех видов безопасности находятся граждане. Именно они, прежде всего, страдают от любых видов угроз, в том числе и от товаров, не отвечающих установленным требованиям, но поступающих на внутренний рынок страны.

Безопасность ввозимых товаров – чрезвычайно сложная многоуровневая функциональная система, в которой непрерывно происходят процессы взаимодействия и противоборства жизненно важных интересов личности, общества, государства с угрозами этим интересам, как внутренними, так и внешними. В качестве целевой функции этой системы выступает степень защищенности данных интересов от угроз.

Обеспечение безопасности поступающей на потребительский рынок страны продукции иностранных производителей, есть одно из направлений деятельности государства по защите интересов личности, общества, государства от угроз в сфере экономики. Реализация данного направления, в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации, возложена на таможенные органы, органы по защите прав потребителей, органы ветеринарного, карантинного, фитосанитарного контроля, органы здравоохранения и социального развития, а также органы, обеспечивающие техническую безопасность ввозимых товаров.

В целях реализации данного направления, государственные контролирующие органы Российской Федерации осуществляют меры по контролю за безопасностью ввозимых товаров в целях предотвращения появления на внутреннем российском рынке некачественных и, или опасных товаров.

В то же время необходимо отметить, что все еще остаются нерешенными, в полном объеме, вопросы, связанные с определением перечней подконтрольной продукции (товаров), которые представляют потенциальную угрозу причинения вреда российским потребителям, не актуализированы перечни и формы документов, подтверждающих завершение соответствующих видов государственного контроля.

Все еще не определен, как этого требует законодательство, порядок ввоза на таможенную территорию Российской Федерации продукции (товаров), которые представляют потенциальную угрозу причинения вреда.

Территориальные органы отдельных федеральных служб не везде укомплектованы необходимыми силами и средствами. Это способствует тому, что недобросовестные участники ВЭД имеют возможность представлять фальсифицированные документы, якобы подтверждающие соблюдение запретов и ограничений, не носящих экономического характера.

Результаты таможенного контроля подтверждают неблагоприятное положение дел в сфере защиты прав потребителей и ветеринарного надзора. Данная ситуация требует от таможенных органов осуществлять тотальный контроль, что, в свою очередь, приводит к нецелесообразности использования системы управления рисками и противоречит действующему таможенному законодательству.

Осуществление проведения государственного контроля, в установленной сфере деятельности Ростехрегулирования, Роспотребнадзора, фактически возложено на коммерческие организации (аккредитованные органы по сертификации, центры санэпидемэкспертиз и т.д.), надзор за результатами деятельности которых, в силу указанных выше причин, проблематичен.

Так, в условиях действия законодательства Российской Федерации о техническом регулировании в период с 2003 по настоящее время принят только один технический регламент, не имеющий статуса закона.

Национальные стандарты, разработанные десятилетия назад, не соответствуют реалиям настоящего времени.

Законодательная база переходного периода¹ несовершенна и дает возможность ее неоднозначного толкования, а применение двойных стандартов в отношении России со стороны стран-экспортеров не позволяет российской продукции беспрепятственно выходить на мировые рынки и создает дополнительные проблемы на переговорах о присоединении России к ВТО.

Кроме того, несовершенство законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности товаров не способствует созданию оптимальной экономической системы, которая обеспечивала бы эффективное развитие Российского государства, а также стран – участников Содружества независимых государств (СНГ).

Зачастую зарегулированность мер, не носящих экономического характера, приводит к тому, что требования к безопасности товаров, произведенных на территории Содружества, значительно выше, чем к товарам из стран дальнего зарубежья.

Недостаточное внимание к теоретическим и практическим аспектам проблем обеспечения безопасности товаров, а равно и к непосредственно системе обеспечения данной безопасности может привести к тому, что диалог России с Европейским союзом о совместной реализации концепции общих пространств может проводиться в условиях, когда экономические интересы России будут учитываться не в полном объеме.

В Российской Федерации, в целом, разработана система правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности ввозимых товаров, определены основные направления деятельности органов государственной власти и управления в данной области, формируются или преобразуются органы обеспечения безопасности и механизм контроля и надзора за их деятельностью. Одну из ведущих ролей в обеспечении безопасности ввозимых товаров играет таможенная служба Российской Федерации.

Для обеспечения выгодной интеграции России в международное экономическое пространство требуется поиск новых подходов к исполнению возложенных на таможенную службу функций, что включает в себя расширение взаимодействия таможенных органов с деловыми кругами, совершенствование порядка

¹ В соответствии со ст. 46 Федерального закона от 27.12.2002 №184-ФЗ "О техническом регулировании" срок переходного периода ограничен 2010 г.

информирования и консультирования участников ВЭД по вопросам таможенного дела и дальнейшего развитие партнерских взаимоотношений с ними, формирование нормального делового климата в России.

Кроме того, обеспечению безопасности способствует повышение эффективности таможенного контроля товаров и транспортных средств посредством развития экспертно-криминалистической службы, совершенствование ее методической и материально-технической базы, внедрение новых экспертно-исследовательских технологий.

Для достижения качественно нового уровня таможенного администрирования, соответствующего возрастающему объему и многообразию внешнеторговой деятельности России, международной практике таможенного дела, проводится кардинальная модернизация информационной системы ФТС России и техническое переоснащение таможенных органов, а также реализация положений концепции информационно-технической политики ФТС России и концепции построения ведомственной интегрированной телекоммуникационной сети ФТС России.

Одной из функций таможенной службы является обеспечение соблюдения, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности и международными договорами Российской Федерации, запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу. В тех случаях, если таможенные органы проводят проверку товаров, на ввоз которых в Российскую Федерацию, в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, установлены запреты и ограничения, обеспечение, соблюдения которых находится также в компетенции других государственных органов, таможенные органы обеспечивают координацию таких действий и их одновременное проведение.

В 2003-2007 годах получила дальнейшее развитие информационно-разъяснительная работа о безопасности товаров с привлечением российских и иностранных средств массовой информации, информационное обеспечение органов государственной власти, организаций и граждан.

Важнейшим фактором в создании благоприятных условий в области безопасности ввозимых товаров явилась работа по сокращению избыточного таможенного администрирования.

Оптимизация выполнения таможенных процедур позволила повысить эффективность таможенного контроля.

Развитие мировых экономических процессов, а также международная торговля поставили перед таможенными органами новые задачи по применению информационных технологий для обеспечения безопасности цепей поставок товаров.

Всемирной торговой организацией планируется принятие пакета Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли, которые базируются на четырех принципах:

- предварительный обмен данными о товарных поставках в автоматическом режиме;
- применение системы анализа и управления рисками;
- создание на границе условий для физического контроля транспортных средств и контейнеров;
- создание сильных партнерских отношений с бизнес-сообществом.

Реализация перечисленных принципов предполагает установление и развитие мощной системы информационного взаимодействия таможенной службы с иными государственными органами, зарубежными таможенными службами, участниками внешнеэкономической деятельности и иными национальными и зарубежными ведомствами и организациями.

В связи с планируемым вступлением Российской Федерации во Всемирную торговую организацию информационное взаимодействие таможенных органов с внешними организациями является важнейшим направлением повышения уровня их информационной обеспеченности для повышения эффективности таможенного контроля.

В то же время, принятие данных соглашений должно обеспечить снятие избыточных административных барьеров при выдаче разрешительных документов на ввоз товаров и их использования при таможенном оформлении путем применения электронного декларирования и упрощения таможенных процедур, как на границе, так и в местах доставки.

Для достижения положительных результатов в указанных направлениях необходимо выполнение следующих комплексных мер:

- внедрение системы управления рисками;
- развитие системы сопоставительного анализа данных статистики внешней торговли России и стран – контрагентов в плане расширения круга стран, вовлеченных в систему анализа рисков, в целях минимизации угроз личности, а также жизненно важным интересам общества и государства;
- разработка и внедрение автоматизированной модели вероятностной оценки и прогнозирования рисков;
- внедрение информационных технологий, в том числе электронного декларирования;
- осуществление работ по минимизации таможенных и иных формальностей на границе;
- осуществление мероприятий по смещению акцента при проведении различных видов государственного контроля с этапа таможенного оформления на этап формирования товарных партий в стране - экспортера за пределами территории Российской Федерации;

- разработка и применение системы учета и контроля за деятельностью участников ВЭД, интегрированной с информационными ресурсами правоохранительных и контролирующих органов иностранных государств;
- разработка и внедрение компьютеризированной системы контроля за безопасностью товаров при их транзите через территорию Российской Федерации.

Среди первоочередных организационных и практических мер стоит укрепление взаимодействия и информационного обмена между МВД России, ФСБ России, ФСКН России, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Ростехрегулированием, Россельхознадзором, Росздравнадзором, Роспотребнадзором.

Остается актуальной работа по повышению эффективности мер, принимаемых уполномоченными должностными лицами и направленных на соблюдение законности и обоснованности решений в процессе осуществления государственного контроля.

Обеспечение защиты законных прав граждан в сфере безопасности ввозимых товаров требует повышения ответственности руководителей государственных органов за принимаемые решения, действия (бездействие) должностных лиц, проведение постоянного анализа причин и условий допускаемых нарушений и выработку эффективных мер по их предотвращению, оптимизации работы по организации рассмотрения жалоб и обращений граждан и юридических лиц.

Осуществление мониторинга состояния судебной практики будет способствовать формированию единообразного применения законодательства Российской Федерации в сфере безопасности ввозимых товаров, а также устранению причин нарушений должностными лицами государственных органов требований данного законодательства, влекущих обращение в суд организаций и граждан.

Развитие интеграционных процессов и необходимость обеспечения экономической безопасности Российской Федерации определяют актуальность дальнейшей активизации международной деятельности в рамках Союзного государства, государств – членов ЕврАзЭС, государств – участников СНГ и других зарубежных стран.

Исследования, проводимые ФТС России в 2006-2007 годах, показали, что государственное регулирование внешнеторговой деятельности в сфере обеспечения безопасности ввозимых товаров не в полной мере представляет собой непрерывный процесс.

При использовании значительных сил и средств контролирующих органов установлено, что их объединение, упорядочение усилий недостаточно организовано и скоординировано.

Элементы, составляющие единый государственный контроль, функционируют в основном самостоятельно без должного взаимодействия.

До настоящего времени не создана единая автоматизированная информационная система, позволяющая в реальном режиме времени осуществлять мониторинг результатов различных видов государственного контроля.

Формы, методы, а также силы и средства государственного контроля не адекватны количеству подконтрольных объектов.

Изложенное выше не способствует рациональному использованию сил и средств, имеющихся у государства, что, в свою очередь, может привести к неспособности системы государственного контроля своевременно и полно ликвидировать или нейтрализовать постоянно появляющиеся угрозы причинения вреда, а также повлиять на отношение людей и общества в целом к данной системе.

Андрей Кудряшев,
вице-президент
ЗАО "И.Л.Т.С."

Источник: Таможенное обозрение, 2008, № 1