

Новое в процедуре принудительного взыскания таможенных платежей: изменения в Таможенный кодекс Российской Федерации

Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 207-ФЗ внесены изменения и дополнения в Таможенный кодекс Российской Федерации (далее – ТК РФ) в части администрирования процедуры уплаты и взыскания таможенных платежей. Внесенные изменения и дополнения имеют ярко очерченный фискальный характер. Вместо совершенствования механизма правового регулирования и устранения существующих пробелов действующего законодательства они в большей степени направлены на ужесточение процедуры взыскания таможенных платежей, о чем свидетельствует введение дополнительных полномочий таможенных органов в сфере принудительного взыскания таможенных платежей на фоне ослабления действия правовых норм, обеспечивающих защиту имущественных интересов участников внешнеэкономической деятельности.

Ниже приведены наиболее значимые изменения в части процедуры принудительного взыскания таможенных платежей.

1. Новой редакцией ТК РФ установлена солидарная ответственность таможенного брокера и декларанта за уплату таможенных платежей.

Споры о солидарной ответственности таможенного брокера и декларанта ведутся уже несколько лет. В соответствии с пунктом 1 статьи 320 ТК РФ (в редакции 2003 г.) лицом, ответственным за уплату таможенных платежей, признавался декларант, однако, было установлено, что если декларирование производится таможенным брокером, то он является лицом, ответственным за уплату таможенных платежей в соответствии с пунктом 2 статьи 144 Кодекса. В свою очередь, пунктом 2 статьи 144 Кодекса было закреплено, что за уплату таможенных платежей таможенный брокер несет такую же ответственность, как декларант.

Одни арбитражные суды под «такой же» ответственностью таможенного брокера понимали именно солидарную ответственность, другие считали, что «такая же» ответственность означает ответственность на таких же основаниях и в таком же размере. Вместе с тем, следует отметить, что к 2008 году практика применения арбитражными судами положений пункта 2 статьи 144, пункта 1 статьи 320 ТК РФ достигла достаточного единообразия и сводилась к тому, что в случае декларирования товаров таможенным брокером ответственным за уплату таможенных платежей в подавляющем большинстве случаев признавался таможенный брокер. При этом также обращает на себя внимание тот факт, что судебной арбитражной практикой никогда не признавалось правомерным одновременное направление требования об уплате таможенных платежей и последующее принудительное их взыскание с таможенного брокера и декларанта.

Согласно изменениям, внесенным в статьи 320, 144 и 348 ТК РФ, таможенный брокер и декларант стали нести солидарную ответственность в полном размере суммы подлежащих уплате таможенных платежей в случае, когда декларирование товаров осуществляется таможенным брокером.

Внесенные изменения позволят таможенным органам выставлять в отношении одних и тех же товаров сразу два требования об уплате таможенных платежей – одно таможенному брокеру, другое декларанту, а также осуществлять принудительное взыскание одновременно с обоих этих лиц. В случае взыскания сумм причитающихся таможенных платежей и с декларанта, и с таможенного брокера, часть денежных средств будет подлежать возврату как излишне взысканная по заявлению одного из указанных лиц в соответствии с общим порядком возврата, установленным статьей 355 ТК РФ.

2. Обращение взыскания на обеспечение уплаты таможенных платежей рассматривается как один из способов принудительного взыскания.

Возможность взыскания таможенных платежей за счет внесенного обеспечения уплаты таможенных платежей, в том числе за счет денежного залога, была предусмотрена ТК РФ и ранее (пункт 3 статьи 345 ТК РФ). Однако место такого взыскания в системе принудительного взыскания было неясным и вызывало определенные споры. Возникали вопросы об очередности взыскания таможенных платежей за счет денежного залога и о необходимости выполнения общих условий, установленных процедурой принудительного взыскания таможенных платежей (пункт 1 статьи 353, пункт 5 статьи 357 ТК РФ).

Согласно новой редакции ТК РФ принудительное взыскание таможенных платежей производится:

- за счет денежных средств, находящихся на счетах плательщика в банках (статья 351 ТК РФ);
- за счет обеспечения уплаты таможенных платежей (статья 351.1 ТК РФ);
- за счет иного имущества плательщика (статья 353 ТК РФ);
- за счет стоимости товаров, в отношении которых таможенные пошлины, налоги не уплачены (статья 352 ТК РФ);
- в судебном порядке.

Обращает на себя внимание отсутствие четкой последовательности по использованию таможенными органами перечисленных способов принудительного взыскания, а также явная переориентация законодателя на те способы принудительного взыскания таможенных платежей, которые предполагают обращение взыскания на денежные средства, которые оказались в распоряжении таможенного органа.

3. Внесудебный порядок принудительного взыскания таможенных платежей распространен также на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

Согласно ТК РФ (в редакции 2003 г.) принудительное взыскание таможенных платежей с физических лиц производилось только в судебном порядке. Учитывая, что таможенное законодательство относит лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, к числу физических лиц (статья 11 ТК РФ), и ранее не содержало каких-либо особенностей взыскания таможенных платежей для

данной категории лиц (статья 348 ТК РФ), принудительное взыскание с индивидуальных предпринимателей могло осуществляться также только в судебном порядке.

Новая редакция пункта 3 статьи 348 ТК РФ распространяет внесудебный порядок принудительного взыскания таможенных платежей, ранее установленный только в отношении юридических лиц, также на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (индивидуальных предпринимателей).

4. Новой редакцией пункта 4 статьи 348 ТК РФ существенно расширен перечень случаев, когда принудительное взыскание осуществляется без предварительного направления требования об уплате таможенных платежей.

Ранее действовавшая редакция предусматривала возможность принудительного взыскания без направления требования об уплате таможенных платежей лишь в случае обращения взыскания на товары, в отношении которых таможенные пошлины, налоги не уплачены, при соблюдении условий, перечисленных в пункте 2 статьи 352 ТК РФ. В настоящее время взыскание таможенных платежей без направления требования об их уплате стало возможным также:

- при взыскании таможенных пошлин, налогов с гаранта или поручителя, когда таможенным органом не установлено место нахождения (место жительства) лица, ответственного за уплату таможенных платежей, либо когда лицом, ответственным за их уплату, является иностранное лицо (пункты 1, 2 статьи 351.1 ТК РФ);
- при обращении взыскания на суммы денежного залога в случае неисполнения обязательства, обеспеченного денежным залогом (пункт 3 статьи 345, пункт 3 статьи 351.1 ТК РФ),
- а также при обращении взыскания на суммы неизрасходованного остатка невостребованных сумм денежного залога или авансовых платежей (пункт 2 статьи 353 ТК РФ).

Представляется, что принудительное взыскание таможенных платежей без предварительного направления требования об их уплате может считаться оправданным только в том случае, когда по результатам предпринятых мер таможенный орган не смог установить лицо, ответственное за их уплату (в том числе место нахождения или место жительства). Практика показала, что во всех иных случаях каких-либо объективных препятствий к направлению таможенными органами требований об уплате таможенных платежей не существует.

Расширение перечня вышеуказанных случаев, когда о взыскании таможенных платежей лицу, ответственному за их уплату, становится известно лишь после взыскания, не только исключает для такого лица возможность своевременного обращения в судебные органы с требованием о принятии соответствующих обеспечительных мер. Это, прежде всего, делает процедуру взыскания таможенных платежей фактически неконтролируемой, закрытой для

плательщика, создавая предпосылки для злоупотребления таможенными органами предоставленными правами.

В отличие от требования об уплате таможенных платежей, в котором согласно пункту 2 статьи 350 ТК РФ в любом случае должны содержаться сведения об основаниях его выставления, при взыскании таможенных платежей без направления требования об уплате состав информации, предоставляемой лицам, Кодексом не определен (статьи 330, 345, 351.1, 353 ТК РФ); при этом Кодекс не возлагает на таможенные органы также обязанность вместо требования об уплате таможенных платежей принимать какой-либо иной ненормативный правовой акт.

Такое неудачное нормативно-правовое регулирование данного вопроса усугубляется тем, что выполнение вновь возложенной на таможенные органы обязанности об информировании лица, ответственного за уплату, о произведенном принудительном взыскании не обеспечено другими нормами ТК РФ; в отличие от невыполнения обязанности по направлению требования об уплате таможенных платежей не информирование плательщика о произведенном принудительном взыскании само по себе не может признаваться достаточным основанием для признания такого взыскания неправомерным.

Таким образом, расширение перечня случаев принудительного взыскания таможенных платежей без направления требования об уплате таможенных платежей неизбежно приведет к ущемлению имущественных прав участников внешнеэкономической деятельности.

5. В новой редакции ТК РФ дополнены основания для направления требования об уплате таможенных платежей.

В соответствии с пунктом 3 статьи 350 ТК РФ (в редакции 2003 г.) требование об уплате таможенных платежей направлялось плательщику не позднее 10 дней со дня обнаружения факты неуплаты или неполной уплаты таможенных платежей. Таким образом, именно неуплата/неполная уплата таможенных платежей рассматривалась в качестве основания для направления требования.

Такая редакция не являлась безупречной, поскольку была рассчитана на случаи, когда срок для уплаты таможенных платежей наступил, но они не были уплачены полностью или частично (например, в случае недекларирования или недостоверного декларирования товаров). Прежняя редакция не охватывала такие случаи, когда срок для уплаты таможенных платежей как таковой Кодексом прямо не был установлен, в связи с чем судить об их неуплате/неполной уплате было преждевременно – можно было говорить только о нарушении требований таможенного законодательства, влекущем обязанность уплатить таможенные платежи (например, в случае недоставки товаров в таможенный орган назначения, в случае нарушения требований и условий таможенных режимов).

В новой редакции ТК РФ предусмотрено дополнительное основание для направления требования об уплате таможенных платежей – нарушение требований и условий таможенных процедур (таможенных режимов), которое в

соответствии с ТК РФ влечет обязанность по уплате таможенных пошлин, налогов. Вместе с тем в качестве основания для направления требования об уплате таможенных платежей не предусмотрено нецелевое использование товаров, в отношении которых предоставлены льготы по уплате таможенных платежей, не сопряженное с применением таможенных режимов.

Также обращает на себя внимание отсутствие изменений аналогичного характера в пункте 1 статьи 348 ТК РФ, которым в качестве общего основания применения принудительного взыскания таможенных платежей установлена только неуплата или неполная уплата таможенных платежей.

6. В зависимости от основания для направления требования об уплате таможенных платежей дифференцирован срок направления требования и установлен различный порядок фиксации обстоятельств, служащих основанием для направления требования.

В соответствии с новой редакцией пункта 3 статьи 350 ТК РФ требование об уплате таможенных платежей должно быть направлено в следующие сроки:

в течение 10 дней со дня обнаружения факта неуплаты – в случае взыскания таможенных платежей в связи с их неуплатой или уплатой не в полном объеме;

в течение 1 года со дня обнаружения нарушения требований и условий таможенных процедур (таможенных режимов) – в случае взыскания таможенных платежей в связи с нарушением требований и условий таможенных процедур (таможенных режимов), которое в соответствии с ТК РФ влечет обязанность по уплате таможенных платежей.

Новая редакция предусматривает также способы фиксации обнаружения обстоятельств, являющихся основаниями для направления требования об уплате таможенных платежей.

Так, закреплено, что обнаружение факта неуплаты/неполной уплаты таможенных платежей фиксируется актом таможенного органа, который должен быть составлен не позднее 5 рабочих дней после дня принятия таможенным органом решения по результатам проведения таможенного контроля в соответствующей форме, которым выявлены нарушения, влекущие возникновение обязанности по уплате таможенных платежей. Форма указанного акта и порядок его составления должны быть определены ФТС России. Целесообразность введения на законодательном уровне особого акта для целей фиксации обнаружения факта неуплаты/неполной уплаты таможенных платежей вызывает серьезные сомнения, поскольку вся необходимая информация должна содержаться непосредственно в решении, принимаемом по итогам таможенного контроля. При этом последствия составления указанного акта с нарушением установленного 5-ти дневного срока Кодексом не определены.

При детализации порядка фиксации обнаружения факта неуплаты/неполной уплаты таможенных платежей в ТК РФ введено крайне важное положение, имеющее принципиальное значение для целей принудительного взыскания таможенных платежей, о том, что обнаружение факта неуплаты/неполной уплаты таможенных платежей может быть

зафиксировано только в рамках осуществления таможенного контроля в одной из установленных Кодексом форм. Ранее такая связь между взысканием таможенных платежей и проведением таможенного контроля, кажущаяся очевидной, не была закреплена в ТК РФ, что позволяло выставлять требование без проведения таможенного контроля или по результатам ведомственных проверок (ведомственного контроля).

Днем обнаружения нарушения требований и условий таможенных процедур (таможенных режимов) считается день составления протокола об административном правонарушении либо день истечения срока действия таможенного режима или применения таможенной процедуры, если на этот день лицом должны быть совершены действия по завершению таможенного режима или применению таможенной процедуры.

Попытка зафиксировать день обнаружения нарушения требований и условий таможенных режимов и таможенных процедур датой составления протокола об административном правонарушении вряд ли может быть признана удачной. Протокол об административном правонарушении представляет собой документ, которым завершается административное расследование при отсутствии оснований для прекращения административного дела, с составлением которого лицо рассматривается как привлеченное к административной ответственности и который передается вместе с административным материалом для принятия окончательного решения по делу. Протокол об административном правонарушении не может быть составлен, а дело подлежит прекращению при отсутствии вины правонарушителя.

Установление связи между направлением требования об уплате таможенных платежей и составлением протокола об административном правонарушении, во-первых, будет означать возможность направления требования об уплате таможенных платежей только при наличии вины лица, совершившего нарушение, во-вторых, с учетом срока давности привлечения к административной ответственности (1 год со дня совершения или обнаружения правонарушения) и срока, установленного для направления требования (1 год со дня составления протокола об административном правонарушении), растянет процедуру принудительного взыскания таможенных платежей и, в-третьих, сделает ее невозможной в случае, если протокол об административном правонарушении составлен не будет (например, в связи с истечением срока давности совершения правонарушения или различными лицами, отвечающими за уплату таможенных платежей и за совершение административного правонарушения, как при недоставке товаров).

Кроме того, данная норма вступает в прямое противоречие с пунктом 7 статьи 350 ТК РФ, согласно которой требование об уплате таможенных платежей направляется плательщику независимо от привлечения его к административной ответственности.

7. Другие изменения.

Также заслуживают внимания следующие изменения и дополнения:

- в ТК РФ по-прежнему не установлены последствия нарушения срока направления требования об уплате таможенных платежей, хотя сама

возможность направления требования в более поздние сроки новой редакцией Кодекса предусмотрена (статья 350 ТК РФ);

- ТК РФ предусмотрена возможность направления уточненного требования об уплате таможенных платежей с одновременным отзывом первоначально направленного требования в случае изменения обязанности по уплате таможенных пошлин, налогов, однако не ясно, что следует понимать под изменением такой обязанности и каким образом она может измениться;
- ТК РФ установлена возможность списания безнадежной задолженности по уплате таможенных платежей, пеней, процентов, однако по-прежнему не предусмотрено положение о списании задолженности, которая не обладает способностью к взысканию, например, в силу истечения сроков принудительного взыскания (статья 354.1 ТК РФ);
- Кодексом введены полномочия таможенных органов по приостановлению операций по счетам плательщика в банке и по аресту имущества плательщика для целей обеспечения принудительного взыскания таможенных платежей (статьи 351.2, 351.3 ТК РФ);
- ужесточены положения ТК РФ в части уплаты и взыскания пеней (статья 349 ТК РФ).