

**Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Баландина Г.В.**

**Технологии (бизнес-процессов) и отдельных операций  
при осуществлении таможенного и налогового  
контроля с оценкой затратности и эффективности**

**Москва 2018**

**Аннотация.** В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 года поставлена задача формирования единого, целостного механизма администрирования таможенных и других фискальных платежей. Решение этой задачи предполагает проведение радикальных преобразований в области таможенного дела, которые были бы направлены на внедрение прогрессивных технологий контроля, основанных на электронных технологиях, создания сквозных механизмов контроля по всему жизненному циклу товара, структурных и функциональных преобразований в системе государственного управления, перестройки процессов взаимодействия между участниками внешнеэкономической деятельности и контрольными (надзорными) органами.

Баландина Г.В. старший научный сотрудник лаборатории макроэкономических исследований ИПЭИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2017 год.

## СОДЕРЖАНИЕ

определения, ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ .....	4
ВВЕДЕНИЕ .....	5
1. Общие подходы к оценке затратности и эффективности технологий (бизнес-процессов) и отдельных операций при осуществлении таможенного и налогового контроля .....	8
2. Описание технологий (бизнес-процессов) и отдельных операций при осуществлении таможенного контроля.....	27
3. Совершенствование бизнес процессов организации таможенного дела в программных документах Правительства Российской Федерации и ФТС России .....	43
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	54
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....	58

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

ВТО – Всемирная торговая организация

ВТамО – Всемирная таможенная организация

ВЭД – внешнеэкономическая деятельность

ЕАЭС – Евразийский экономический союз

ЕврАзЭС – Евразийское экономическое сообщество

ЕТТ ЕАЭС (ТС) – Единый таможенный тариф ЕАЭС

ЕЭК – Евразийская экономическая комиссия

ТН ВЭД – Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности

ТК ТС – Таможенный кодекс Таможенного союза

ТК Союза, ТК ЕАЭС – Таможенный кодекс Евразийского экономического союза

ТС – Таможенный союз в рамках Евразийского экономического сообщества

## ВВЕДЕНИЕ

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 года поставлена задача формирования единого, целостного механизма администрирования таможенных и других фискальных платежей. Решение этой задачи предполагает проведение радикальных преобразований в области таможенного дела, которые должны быть направлены на внедрение прогрессивных технологий контроля, основанных на электронных технологиях, создания сквозных механизмов контроля по всему жизненному циклу товара, структурных и функциональных преобразований в системе государственного управления, перестройки процессов взаимодействия между участниками внешнеэкономической деятельности и контрольными (надзорными) органами.

Современное таможенное администрирование в России является чрезмерно громоздким, излишне затратным для участников внешнеэкономической деятельности и государства. Громоздкие процедуры не обеспечивают эффективность контроля государства за внешнеэкономической деятельностью. По оценкам, уровень недостоверного декларирования или ввоза в страну товаров в обход установленных правил остается недопустимо высоким, что имеет такие негативные последствия, как недобор таможенных платежей, недобросовестная конкуренция, уклонение от уплаты внутренних налогов, эскалация теневого оборота. Многочисленные дискреционные полномочия таможенных органов и их должностных лиц при действующих технологиях таможенного контроля часто перерастают в административное давление на бизнес, способствующее коррупции.

Технологическое отставание России в организации контроля трансграничных перемещений товаров иллюстрируется положением нашей страны в международных рейтингах. В составленном Всемирным банком Индексе эффективности логистики в 2016 году Россия занимает 99 место из 160 стран [1]. По критерию, оценивающему таможенно-пограничные формальности, Россия в этом рейтинге заняла 141 место (в 2014 году по этому показателю Россия была на 137 месте). В рейтинге Всемирного банка «Doing business» на 2018 год по направлению «Международная торговля» Россия находится на 100 месте из 190 стран[2].

Внешекономическая стратегия современной России опирается на мировые торгово-экономические тренды усиления вовлеченности стран в глобальные цепочки создания добавленной стоимости, развития территорий регионов за счет использования возможностей и преимуществ внешней торговли и транзита для экономического роста.

Такое развитие требует многократных пересечений границ товарами, транспортными средствами, пассажирами, из-за чего растет важность снижения издержек, связанных с административными процедурами при совершении таможенно-пограничных формальностей. Издержки внешней торговли и производства в России и так объективно высоки из-за большой территории, недостаточно развитой инфраструктуры, низкой конкуренции, внешнеэкономических санкций. Все это придает теме снижения административных барьеров особую актуальность.

Стремление к максимальным преимуществам в экспорте требует использования в производстве самых конкурентоспособных сырья и комплектующих, в том числе импортных. Необходима предсказуемость сроков поставок, иначе издержки отечественных товаропроизводителей растут из-за вынужденного удлинения сроков хранения запасов сырья.

Высокие затраты на выполнение импортных процедур снижают благосостояние потребителей. Кроме этого, отношение к импорту товаров из других стран влияет на отношение к импорту из России в этих странах.

Существующие процедуры администрирования экспортно-импортных операций построены на механизмах, адекватных бумажным технологиям прошлого века, когда при пересечении границы и последующих этапах таможенного оформления (транзит, временное хранение) необходимо представить и заполнить большое количество документов, а для получения права на выпуск товара в обращение - пройти необходимые проверки и заплатить пошлины.

В то же время, информационная разобщенность таможенной и налоговой служб позволяют недобросовестным лицам предоставлять разную информацию о товарах и сделках с ними для исчисления таможенных платежей и «внутренних» налогов. Завершение таможенного контроля до того, как товары будут приняты к учету импортером, используется нарушителями для организации ввоза товаров с их недостоверным декларированием, в том числе через т.н. технические фирмы или фирмы-однодневки. Используя цепочку фиктивных сделок эти товары в дальнейшем легализуются во внутреннем обороте с уклонением от уплаты таможенных платежей и налогов в установленных законодательством размерах.

При ввозе товаров морским транспортом (более 50 процентов всего импорта) информация от судовладельцев представляется многократно в различные органы и службы в разных форматах (в том числе, на бумажных носителях), что снижает

конкурентоспособность отечественных морских портов, а также не исключает искажения и фальсификации предоставляемой информации.

Длительные сроки оформления грузов, сложность процедур, большое количество предоставляемых документов и информации увеличивают издержки бизнеса и приводят к росту цен. Дополнительные коррупционные риски создаются вследствие возможности принятия дискреционных решений при определении фискальных параметров (таможенная стоимость, тарифная позиция в соответствии с ТН ВЭД ЕАЭС) и задержки выпуска товаров, осуществляемого, к тому же, на частных складах временного хранения.

Объектом контроля для таможенных органов являются товары, собранные в одну товарную партию, сведения о которых указаны в одной таможенной декларации. Такой подход делает невозможным контроль после выпуска товаров, когда товарная партия «расщепляется» на отдельные товары. Однако вместо изменения технологий контроля (в том числе, с использованием накопленного опыта таможенных служб других стран) внедряются механизмы идентификации каждой единицы товара путем их маркирования (без учета транспортной, промышленной или торговой маркировки), дополнительно усложняя таможенные процедуры.

Из более 37 тысяч действующих т.н. «профилей риска» 85 % являются «стоимостными», т.е. содержат информацию о минимальной стоимости товара, классифицируемого одним кодом. Если заявленная декларантом стоимость ниже контрольного уровня, проводятся дополнительные проверки, в том числе в виде досмотра товаров. Принуждение под угрозой задержки выпуска товаров, их досмотра уплатить таможенную пошлину с той стоимости, которая указана в профиле риска, содержательно перерастает в систему минимально вмененного налога, уплачиваемого импортером в виде пошлины.

Ориентация таможенных службы на максимальный сбор таможенных платежей в условиях отсталых технологий контроля является причиной правового нигилизма, когда таможенные служащие заведомо идут на незаконное или чрезмерное ущемление законных прав и интересов предпринимателей. До 70 процентов обжалованных решений, действий (бездействия) таможенных органов выносятся судами в пользу участников ВЭД. Эта устойчивая тенденция последних 10-15 лет остается без должного внимания, поощряя мотивацию на увеличение сумм собираемых таможенных платежей любыми способами (не каждый предприниматель готов судиться с государством), используя методы административного принуждения. При этом оценка эффективности деятельности таможенных органов по показателю уровня собираемости таможенных платежей

относительно тех сумм, которые должны были быть собраны исходя из товарооборота, не осуществляется. Равно как не предпринимается попыток оценить уровень недостоверного декларирования товаров хотя бы на отдельных рынках, особо чувствительных для отечественных товаропроизводителей.

Практически не применяются имеющиеся инструменты таможенного регулирования, призванные стимулировать вложение инвестиций в экспортноориентированные производства и наращивание экспорта – таможенные процедуры переработки на таможенной территории, свободной таможенной зоны, свободного склада. Преимущества этих процедур в легальной возможности использовать иностранные сырье, материалы, компоненты без уплаты таможенных пошлин и НДС для производства товаров, предназначенных для экспорта, что позволяет повысить их конкурентоспособность на мировом рынке.

Бреши в таможенном администрировании и изолированность таможенного контроля от контроля оборота товаров на рынке порождает спрос на создание товаропроводящих цепочек для реализации ввезенных с нарушениями товаров внутри страны, подпитывая теневую экономику. Высокие административные барьеры выталкивают из российской юрисдикции компании, чей бизнес особо чувствителен к скорости совершения трансграничных перемещений, что характерно для экспортноориентированных инновационных компаний, задействованных в глобальных технологических или производственных цепочках. Чрезмерные административные барьеры препятствуют вовлечению во внешнеторговую деятельность малого и среднего бизнеса, не имеющего достаточной финансовой устойчивости для выполнения непредсказуемых требований таможенных органов.

Все эти проблемы и недостатки требуют радикальной перестройки самой модели таможенного администрирования, включая изменения бизнес процессов, мотивации государственных служащих, перераспределения функций и полномочий контролирующих органов на основе эффективного использования информационных технологий.

1. Общие подходы к оценке затратности и эффективности технологий (бизнес-процессов) и отдельных операций при осуществлении таможенного и налогового контроля

Функции и задачи таможенных органов в большинстве стран мира универсальны. На таможенные органы возлагается сбор таможенных платежей (таможенные пошлины и иные налоги и сборы, взимаемые в связи с импортом или экспортом товаров), защита отечественных производителей, обеспечение безопасности цепочек поставок,



предотвращение импорта запрещенных или опасных товаров (например, оружия или лекарств с истекшим сроком годности) и борьба с торговлей наркотиками.

Каждое правительство заинтересовано в том, что таможенные администрации будут выполнять свои задачи результативно и эффективно с точки зрения достижения должного результата и с минимальными издержками для бюджета и для экономических операторов.

По мере развития технических, технологических и управленческих технологий, новых вызовов, связанных с постоянно растущим мировым товарооборотом, террористическими угрозами, функции и задачи таможенных органов подвергаются изменениям. Например, таможенные администрации во многих странах рассматриваются в качестве «ключевых пограничных ведомств», ответственных за все операции, связанные с осуществлением государственного контроля при пересечении границы товарами и лицами. Некоторые из этих функций осуществляются в тесном сотрудничестве с другими национальными агентствами [3].

Общие подходы к организации и проведению таможенного контроля в Российской Федерации юридически определены Федеральным законом «О таможенном регулировании в Российской Федерации» [4].

В частности, статьей 161 Федерального закона определены следующие подходы к таможенному контролю:

1. Правовой основой осуществления таможенного контроля является таможенное законодательство таможенного союза (Евразийского экономического союза) и законодательство Российской Федерации (в части, не противоречащей законодательству ЕАЭС).

2. При проведении таможенного контроля таможенные органы исходят из принципа выборочности и ограничиваются только теми формами таможенного контроля, которые достаточны для обеспечения соблюдения таможенного [законодательства](#) Таможенного союза и законодательства Российской Федерации.

3. При выборе форм и методов проведения таможенного контроля таможенные органы обязаны использовать технические средства таможенного контроля, предварительный анализ информации с тем, чтобы при проведении таможенного контроля не допускать нанесения декларантам, перевозчикам и иным лицам ущерба, связанного с хранением товаров, простоем транспортных средств, увеличением срока выпуска товаров, если это не вызвано чрезвычайными обстоятельствами, связанными с выявленными

признаками серьезных нарушений в области таможенного дела и необходимостью принятия исчерпывающих мер по обнаружению и пресечению указанных нарушений.

4. В целях повышения эффективности таможенного контроля таможенные органы взаимодействуют с другими контролирующими государственными органами в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также с лицами, указанными в [части 3](#) настоящей статьи.

Согласно подпункту 31 пункта 1 статьи 4 Таможенного кодекса Таможенного союза [5] «таможенный контроль – совокупность мер, осуществляемых таможенными органами, в том числе с использованием системы управления рисками, в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства таможенного союза и законодательства государств - членов таможенного союза». Данное определение корреспондирует определению понятия «таможенный контроль» в Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур [6]. В Главе 2 Генерального приложения к Конвенции определено, что «таможенный контроль означает меры, применяемые таможенной службой для обеспечения соблюдения таможенного законодательства» (E7/F3).

Иными словами, таможенный контроль – это действия, которые инициируются таможенными органами. В совокупности с принципами выборочности можно утверждать, что выбор объектов таможенного контроля, форм, способов и методов его проведения – это инициатива со стороны таможенных органов, которая должна проявляться в зависимости от тех целей и задач, которые ставит правительство перед таможенной службой. Разумеется, правомочиям таможенных органов осуществлять таможенный контроль корреспондирует обязанность лиц содействовать его проведению, подчиняться правомерным требованиям таможенных органов в рамках проведения таможенного контроля, начиная от представления запрашиваемых документов и сведений и заканчивая демонстрацией товаров, включая освобождение товара от упаковки, представление товаров таможенным органам в места, которые эти органы определяют и т.д.

Таможенное законодательство имеет несколько специфических подходов к организации таможенного контроля.

Ключевая особенность таможенного законодательства заключается в том, что никто не вправе перемещать товары и транспортные средства через таможенную границу без ведома и разрешения таможенных органов. При ввозе товаров на таможенную территорию предусмотрено специальное административное действие таможенных органов – выпуск товаров, после которого импортер либо перевозчик или уполномоченные ими

лица могут пользоваться и распоряжаться ввезенными товарами. Пока таможенный орган не примет решение о выпуске товаров, товары должны находиться в специальных местах (как правило, имеющих статус мест временного хранения товаров), часто под таможенными пломбами и печатями.

Совокупность требований и условий, которые декларант, перевозчик и иные лица должны выполнить для выпуска товаров, а также сроки принятия решений о выпуске и определяют затратность для компаний операций на совершение необходимых таможенных формальностей для того, чтобы получить товар в свое распоряжение (направить товар на экспорт при вывозе).

Следующей особенностью таможенного администрирования являются так называемые дискретные полномочия таможенных органов действовать по собственному усмотрению в том, чтобы подвергать или не подвергать конкретную поставку товаров проверочным мероприятиям в рамках проведения таможенного контроля. Полномочия таможенных органов Российской Федерации мало чем отличаются от полномочий таможенных органов других стран. Таможенные органы вправе останавливать перевозку товаров, проверять документы и сведения о товарах, производить досмотр товаров или осуществлять его проверку в других формах. Вопрос в том, как организовать работу таможенной службы таким образом, чтобы таможенные органы и их должностные лица пользовались этими правами исключительно в тех целях, для достижения которых эти права им предоставлены, и не наносили чрезмерный вред реализацией этих прав.

Конечно, невозможно определить законом или иным публичным нормативным правовым актом, какие именно товары, как часто и с какой тщательностью должностные лица должны проверять. В противном случае лица, уклоняющиеся от соблюдения таможенных правил, будут использовать такие инструкции для злоупотреблений.

Но и оставлять полностью на откуп контролирующим органам самостоятельно определять для себя критерии эффективности своей работы, означало бы подвергнуть предпринимательское сообщество излишним, чрезмерным требованиям и ограничениям, которые были бы удобны для контроля, но ввергали бы участников внешнеэкономической деятельности в чрезмерные издержки.

В качестве базовых подходов к оценке затратности и эффективности технологий (бизнес-процессов) и отдельных операций при осуществлении таможенного и налогового контроля предлагается использовать конституционные положения об экономических правах граждан и их объединений, закрепленных в Конституции Российской Федерации.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 мая 1999 года № 8-П сформулированы следующие подходы к таможенному администрированию исходя из конституционно защищаемых прав и законных интересов предпринимателей (пункт 2):

«Согласно статье 35 Конституции Российской Федерации право частной собственности охраняется законом (часть 1); каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (часть 2); никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (часть 3).

По смыслу данной статьи во взаимосвязи со статьями 8, 17 (часть 3), 34, 55 (часть 3), 56 (часть 3), 57 и 71 (пункт «в») Конституции Российской Федерации, право частной собственности в своем конкретном содержании, включая определение оснований и порядка его возникновения, а также объем его охраны, регулируется законом и может быть им ограничено. При этом как сама возможность ограничений, так и их характер должны определяться законодателем не произвольно, а в соответствии с Конституцией Российской Федерации, в том числе с ее статьей 55 (часть 3), устанавливающей, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Указанным конституционным положениям корреспондируют правовые нормы, закрепленные в Конвенции о защите прав человека и основных свобод: каждое физическое или юридическое лицо имеет право беспрепятственно пользоваться своим имуществом; никто не может быть лишен своего имущества кроме как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права; предыдущие положения ни в коей мере не ущемляют право государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами и для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов (статья 1 Протокола № 1 от 20 марта 1952 года).

В целях защиты суверенитета и экономической безопасности Российского государства, прав и законных интересов граждан, обеспечения единого экономического пространства законодатель, устанавливая таможенную территорию Российской Федерации, таможенную границу и соответствующий порядок перемещения, контроля и

оформления товаров и транспортных средств, а также обложения таможенными платежами и их уплаты и т.п., может предусматривать административные меры принудительного характера, а также конкретные составы правонарушений и соответствующие санкции. Однако все такого рода меры, как связанные с ограничением права собственности, должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерны конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния. Такие меры допустимы, если они основываются на законе, служат общественным интересам и не являются чрезмерными.».

Схожая позиция закреплена в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 13 июля 2010 года № 15-П (пункт 2):

«Осуществляя в целях защиты государственного суверенитета и обеспечения экономической безопасности таможенное регулирование, федеральный законодатель устанавливает как правила перемещения через таможенную границу Российской Федерации товаров и иных предметов, их оформления и контроля ввоза и вывоза, соблюдая которые граждане реализуют право перемещать товары, в том числе предназначенные для личного пользования, через таможенную границу Российской Федерации в соответствии с избранным таможенным режимом, так и ответственность за нарушение этих правил (статья 4; статья 71, пункты «ж», «о»; статья 72, пункт «к» части 1, Конституции Российской Федерации).

Действуя в рамках предоставленных ему дискреционных полномочий, федеральный законодатель связан, однако, требованиями статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, допускающими возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. При этом, как следует из правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, предусматриваемые им меры принудительного характера должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерными конституционно закрепленным целям и охраняемым интересам, а также характеру совершенного деяния; такие меры допустимы, если они основываются на законе, служат общественным интересам и не являются чрезмерными; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он, имея целью воспрепятствовать злоупотреблению правом, должен использовать не чрезмерные, а только необходимые и обусловленные

конституционно признаваемыми целями меры (Постановления от 14 мая 1999 года № 8-П и от 14 ноября 2005 года № 10-П).».

Общий, базовый подход – во главе угла экономические права и свободы, соблюдение которых гарантируется Конституцией Российской Федерации: право владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом, право на предпринимательскую деятельность. Ограничения конституционных прав, допускаемые для защиты общественных интересов, должны отвечать требованиям справедливости, быть соразмерны конституционно закрепленным целям, т.е. не являться чрезмерными. Соответственно, оценка затратности и эффективности технологий (бизнес-процессов) при осуществлении таможенного и налогового контроля не должна осуществляться, основываясь на презумпции безальтернативности действующих мер таможенного и налогового администрирования. Под влиянием происходящих изменений, развития технологий должна осуществляться комплексная оценка технологий контроля, устаревшие, затратные для бизнеса технологии, сохраняющиеся по инерции, должны своевременно заменяться другими, менее затратными для бизнеса.

Правовая оценка, основанная на Конституции Российской Федерации, осуществляется при анализе положений федеральных законов на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации в случае обращения в Конституционный Суд в Российской Федерации согласно Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21 декабря 2016 года утверждена Программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности», срок реализации которой - до 2025 года [7]. Приоритетный проект, целями которого являются снижение уровня ущерба охраняемым законом ценностям, снижение административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность и повышение уровня зрелости и эффективности организации контрольно-надзорной деятельности, предусматривает подходы к оценке качества контрольно-надзорной деятельности различных видов контроля (надзора), включая таможенный контроль.

Таблица 1 - Общая схема расчета индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций

Направление	Поднаправление	Баллы	Количество показателей
-------------	----------------	-------	------------------------

<p>Умный контроль</p> <p>250 баллов</p>	Распределение подконтрольных лиц (объектов) по классам опасности, категориям риска	50	3
	Концентрация проверок на потенциально наиболее опасных субъектах (объектах)	50	2
	Дифференциация содержания и процедуры контроля в зависимости от уровня риска	50	3
	Межведомственные усилия по снижению уровня риска	30	1
	Ориентация КПЭ органов контроля на снижение ущерба от нарушения обязательных требований	40	2
	Качественное аналитическое обеспечение контрольно-надзорной деятельности	30	2
<p>Прозрачный и понятный контроль</p> <p>250 баллов</p>	Прозрачные и понятные процедуры контроля	100	5
	Систематизация обязательных требований и их раскрытие на сайтах органов контроля	40	2
	Обобщение правоприменительной практики	40	2
	Разъяснение обязательных требований и правоприменительной практики	70	5

Продолжение Таблицы 1

Снижение затрат для бизнеса <sup>[1][2]</sup>  150 баллов	Отмена устаревших и избыточных обязательных требований	40	3
	Профилактика нарушений через предостережения и предупреждения	40	3
	Дистанционное взаимодействия с органом контроля, Интернет-кабинет подконтрольного лица	70	2
Снижение затрат для государства 150 баллов	Оптимальность внутренних операционных процессов органов контроля	30	2
	Автоматизация деятельности органов контроля	80	6
	Эффективность управления ресурсами	40	2
Поддержка профессиональных и добросовестных инспекторов <sup>[1][2]</sup>  200 баллов	Прозрачная процедура отбора и назначения высококвалифицированных специалистов	45	3
	Высокая профессиональная культура инспекторов	30	2
	Прозрачная система премирования за результат и нематериальной мотивации	55	4
	Система обучения и профессионального развития для инспекторов	40	1
	Антикоррупционная политика	30	2
ИТОГО		1000	57

Источник: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации [8]

Правительством Российской Федерации принято Распоряжение от 17 мая 2016 г. № 934-р (в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 23 мая 2017 г. № 999-р), которым утверждены основные [направления](#) разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности [9].

Данным документом введены новые понятия результативности и эффективности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля:

«результативность государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» - степень достижения общественно значимых результатов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, выражающихся в минимизации



причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в соответствующей сфере деятельности (далее - результативность контрольно-надзорной деятельности);

«эффективность государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» - степень устранения риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям с учетом используемого объема трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также уровня вмешательства в деятельность граждан и организаций (далее - эффективность контрольно-надзорной деятельности).

Распоряжением предусмотрено, что контролирующие органы сами для себя определяют перечень показателей в соответствующем виде деятельности на основе примерного перечня, приведенного в документе, который может быть дополнен исходя из особенностей соответствующего вида контроля.

Наибольшую трудность несомненно будет вызывать определение показателей, которыми будут измеряться существующий и целевой уровни безопасности охраняемых законом ценностей в таможенной сфере (в предлагаемой структуре показателей они отнесены к группе «А»). Однако постановка такой задачи давно назрела.

Предлагается рассчитывать эффективность контрольно-надзорной деятельности (показатель группы «Б») по следующей формуле:

$$\frac{\Delta Y_T + \Delta P_T + \Delta B_T}{Y_{T-1} + P_{T-1} + B_{T-1}} \times 100\% = \%$$

где:

$\Delta Y_T$  - разница между причиненным ущербом (отклонение от уровня безопасности) в предшествующем периоде (Т-1) и причиненным ущербом в текущем периоде (Т) (млн. руб.);

$\Delta P_T$  - разница между расходами на исполнение полномочий в предшествующем периоде (Т-1) и расходами на исполнение полномочий в текущем периоде (Т) (млн. руб.);

$\Delta B_T$  - разница между издержками хозяйствующих субъектов в предшествующем периоде (Т-1) и издержками хозяйствующих субъектов в текущем периоде (Т) (млн. руб.);

$Y_{T-1}$  - причиненный ущерб в предшествующем периоде (Т-1) (млн. руб.);

$P_{T-1}$  - расходы на исполнение полномочий в предшествующем периоде (Т-1) (млн. руб.);

$B_{T-1}$  - издержки хозяйствующих субъектов в предшествующем периоде (Т-1) (млн. руб.).

Работа над внедрением новых методик оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности еще продолжается. Предполагается, что перечни показателей и их значения будут определены к 2018 году, а в дальнейшем эта работа будет иметь систематический характер. О показателях, содержащихся в Паспорте утвержденного

проекта «Реформа контрольной и надзорной деятельности в Федеральной таможенной службе», см. пункт 1.1.4.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) разработала систему, которая может оценить практику организации таможенного дела в запрашиваемой стране, сравнить ее с другими странами, с группами стран, с лучшими мировыми практиками и наглядно показать, какого уровня достигает организация таможенного дела в запрашиваемой стране, а также показать тенденции, которые можно наблюдать за период работы системы[10].

Данная система включает специальные индикаторы по упрощению процедур торговли – специальные блоки переменных, которые объединены по областям оперативного реагирования. Они позволяют быстро осуществлять оценку изменений, которые достигаются в процессе улучшения практики организации таможенного дела.

Таких индикаторов в общей сложности 11:

- доступность информации (публикация информации о торговле, в том числе в интернете, иная справочная информация);
- вовлеченность в торговое сообщество (консультации с коммерсантами);
- обязательные решения (инструкции, требующие от коммерсантов соблюдения правил классификации, происхождения товаров, методов оценки и т.п., устанавливаемых для конкретных товаров на момент ввоза; правила и процедуры, связанные с заявленной информацией о товаре);
- процедуры обжалования (возможность и способы обжалования административных решений пограничных ведомств);
- сборы и платежи (порядок сбора различных платежей, уплачиваемых за импортируемый и экспортируемый товар);
- документы (электронный обмен данными, автоматизированные пограничные процедуры, использование системы управления рисками);
- автоматизация (упрощение торговой документации, гармонизация в соответствии с международными стандартами, возможность предоставления копий);
- процедуры (упорядочение пограничного контроля, единое место получения и оформления всей необходимой документации – «единое окно», пост таможенные проверки, уполномоченный экономический оператор);

- межведомственное сотрудничество внутри таможенной территории (сотрудничество между различными ведомствами внутри государства по вопросам организации таможенного дела, делегирование контроля таможенным органам);
- межведомственное сотрудничество вне таможенной территории (сотрудничество с уполномоченными органами прилегающих государств и третьих стран);
- управление и непредвзятость (таможенные структуры и функции, ответственность, этическая политика).

Каждый из указанных индикаторов объединяет определенное количество вопросов (переменных). В общей сложности таких вопросов 156. За каждый вопрос можно получить от 0 до 2 баллов. Большинство вопросов имеют 3 варианта ответа, где, если говорить обобщенно, 0 – вопрос не решен, 1 – вопрос решен частично, 2 – вопрос решен. Некоторые, однако, имеют только два варианта ответа, либо вопрос решен – 2 балла, либо нет – 0 баллов. При этом, за каждый ответ ставится оценка.

Вне зависимости от количества вопросов, объединенных одним индикатором, каждый индикатор всегда весит приблизительно 2. Общая максимальная оценка равняется 21,938. Чтобы оценить ответ от 0 до 2, вес каждого индикатора, то есть 2, разделяется на количество вопросов. Например, индикатор «доступность информации» включает 21 вопрос. Чтобы получить оценку за 1 вопрос, необходимо 2 разделить на 21. Таким образом, максимальный коэффициент за решенный вопрос будет равняться 0,095. Однако, учитывая наличие 3 вариантов ответа, если за 2 балла по счету получают 0,095, а за 0 соответственно 0, то за 1 балл общего счета будет получена половина от 0,095, то есть 0,048.

Таким образом, ответ 0 будет равен 0, ответ 1 – 0,048, ответ 2 – 0,095. При этом, если вопросов больше или меньше, оценки меняются, однако общая оценка за индикатор всегда приблизительно равна 2.

Страны поделены на определенные группы. Главным критерием разделения на группы является доход. По нему страны разделены на страны с высоким доходом, выше среднего и ниже среднего. При этом, дополнительно имеется географическое разделение, отношение стран к ОЭСР или иным региональным экономическим объединениям.

Показатели страны можно сравнить как с другими странами, так и с усредненной лучшей практикой, а также с усредненными значениями внутри группы и с отдельными странами внутри группы.

Для государств – членов Союза по методике ОЭСР проведена оценка по всем показателям и выработаны рекомендации по совершенствованию системы таможенного администрирования.

### *Россия*

Россия отнесена к группе стран с доходом выше среднего. Общая оценка организации таможенного дела в стране равняется 14,12. Это ниже усредненной лучшей практики, которая оценивается в 17,211, на 3,091 балла.

Наибольших достижений в решении вопросов Россия достигла в рамках таких индикаторов, как «обязательные решения» и «межведомственное сотрудничество вне таможенной территории». Данные индикаторы практически достигли уровня лучших мировых практик. По остальным индикаторам Россия находится в большинстве случаев на среднем или выше среднего уровне. Исключение составляют индикаторы «документы» и «процедуры», которые оценены ниже среднего уровня.

Если оценивать тренды, то за 4 года (система охватывает период с 2012 по 2015 гг.) РФ добилась значительных успехов в областях «сборов и платежей», «автоматизации», «обязательные решения», «доступности информации». Стабильными с небольшими улучшениями остаются «управление и непредвзятость», «процедуры» и «процедуры обжалования». Ухудшились показатели «межведомственного сотрудничества как внутри», так и «вне таможенной территории», а также «вовлеченность в торговое сообщество».

Для дальнейшего развития и достижения уровня лучших мировых практик, по рекомендациям ОЭСР России следует решить следующие вопросы:

по доступности информации:

предоставить онлайн доступ к формам и документам, необходимым для оформления пограничных процедур;

предоставить временной промежуток между публикацией нового правила и вступлением его в силу;

предоставить доступ к правилам и примерам таможенной классификации;

по вовлеченности в торговое сообщество:

продолжить улучшать условия своевременного и полного предоставления информации о нормативных изменениях;

развивать возможности частного бизнеса на участие в предварительном обсуждении проектов реформ в области торговли;

по сборам и платежам:

повысить доступность всеобъемлющей информации о соответствующих сборах и платежах на официальном сайте таможи;

уменьшить количество и разновидности платежей;

по документам:

расширить возможности по предоставлению копий документов;

уменьшить количество документов, необходимых для оформления операций по импорту или экспорту, а также сократить количество времени, необходимого для их подготовки;

по автоматизации:

увеличить пропускную способность ИТ-система для обмена данными в электронном виде;

обеспечить доступность автоматизированных систем для таможи на постоянной основе;

по процедурам:

разработать «единое окно»;

на постоянной основе публиковать среднее время выпуска товаров;

уменьшить среднее время выпуска и процент досмотров;

обеспечить выпуск для скоропортящихся товаров и других товаров, требующих срочной поставки, до завершения процедуры таможенного оформления;

расширить возможности по выпуску товаров до окончательного определения и уплаты таможенных платежей;

расширить возможности по использованию программ уполномоченных операторов;

продолжить упрощать процедуры в целях уменьшения временных и денежных издержек;

скорректировать рабочее время таможи под коммерческие нужды;

по управлению и непредвзятости:

предусмотреть четкие положения по финансированию таможенной администрации;

публиковать ежегодные отчеты о деятельности таможи.

## *Казахстан*

Казахстан относится к той же группе стран с доходом выше среднего, как и Россия. Однако, общая оценка организации таможенного дела в Казахстане намного ниже – всего 10,774.

Наилучшей практики Казахстан достиг по таким индикаторам как «вовлеченность в торговое сообщество» и «обязательные решения». При этом индикатор «требования законодательства» был улучшен с 2012 года.

Выше среднего уровня находятся показатели индикаторов «доступность информации», «процедуры обжалования» и «сборы и платежи». При этом, индикаторы «доступность информации» и «процедуры обжалования» также улучшили свои показатели с 2012 года, тогда как индикатор «сборы и платежи» немного свои показатели ухудшил.

Ниже среднего уровня находятся остальные индикаторы. При этом впервые появилась информация по индикатору «управление и непредвзятость». Индикаторы «процедуры», «документы» и «автоматизация» незначительно улучшили свои показатели, тогда как индикатор «межведомственное сотрудничество внутри таможенной территории» значительно ухудшил свои показатели.

Для дальнейшего улучшения ситуации ОЭСР предлагает следующие меры в рамках индикаторов, недотягивающих до лучших мировых практик:

доступность информации:

предоставить на официальном сайте таможи минимальное количество информации на одном из официальных языков ВТО;

повысить доступность информации о размере пошлин;

повысить доступность и удобство использования информации о соглашениях с третьими странами;

обязательные решения:

повысить доступность информации об обязательных решениях;

процедуры обжалования:

повысить доступность информации о процедурах обжалования;

сборы и платежи:

повысить доступность всеобъемлющей информации о соответствующих сборах и платежах на официальном сайте таможи;

уменьшить количество и разновидности сборов и платежей;

документы:

расширить возможности по предоставлению копий;

уменьшить количество документов, необходимых для оформления операций по импорту или экспорту, а также сократить количество времени, необходимого для их подготовки;

автоматизация:

увеличить пропускную способность ИТ-систем для обмена данными в электронном виде;

обеспечить доступность автоматизированных систем для таможни на постоянной основе;

улучшить качество телекоммуникаций и ИТ-систем, поддерживающих автоматизацию пограничной деятельности;

процедуры:

разработать «единое окно»;

на постоянной основе публиковать среднее время выпуска;

уменьшить среднее время выпуска и процент досмотров;

ввести предварительное оформление импортной документации;

обеспечить выпуск для скоропортящихся товаров и других товаров, требующих срочной поставки, до завершения процедуры таможенного оформления;

расширить возможности по выпуску товаров до окончательного определения и уплаты таможенных платежей;

расширить возможности по использованию программ уполномоченных операторов;

продолжить упрощать процедуры в целях уменьшения временных и денежных издержек;

скорректировать рабочее время таможни под коммерческие нужды;

упразднить обязанность использования стороннего таможенного брокера;

управление и непредвзятость:

удостоверить четкую определенность и прозрачность таможенных структур и функций;

обеспечить эффективные меры наказания для неправомерных действий сотрудников пограничной службы;

предусмотреть четкие положения о финансировании таможенной администрации;

ввести механизм внутренней проверки для пограничных служб;

публиковать ежегодный отчет о деятельности таможи.

### *Беларусь*

Беларусь также относится к странам с доходом выше среднего. На момент проведения оценки Беларусь набрала всего 5,684 балла.

Ни по одному из существующих индикаторов Белоруссия не дотягивает до лучших мировых практик, хотя в 2012 году один из индикаторов, а именно «межведомственное сотрудничество внутри таможенной территории» оценивался на уровне лучших мировых практик.

Выше среднего уровня находятся индикаторы «автоматизация» и «требования законодательства». При этом, показатели индикатора «автоматизации» значительно выросли с 2012 года, тогда как показатели индикатора «обязательные решения» наоборот, значительно упали.

Стабильно ниже среднего уровня остаются показатели индикаторов «процедуры», «документы» и «доступность информации».

Впервые появились данные об индикаторах «управление и непредвзятость» и «процедуры обжалования», которые также ниже среднего уровня.

Индикатор «вовлеченность в торговое сообщество» улучшился с нулевой отметки до уровня ниже среднего. Индикатор «сборы и платежи» так и остался на нулевом уровне.

Данных по «межведомственному сотрудничеству вне таможенной территории» нет.

Для скорейшего улучшения ситуации с организацией таможенного дела ОЭСР предлагает для Беларуси следующие меры:

доступность информации:

повысить доступность информации о размере пошлин;

повысить доступность и обеспечить клиенториентированность информации о процедурах оформления операций по импорту и экспорту;

предоставить онлайн доступ к формам и документам, необходимым для совершения пограничных процедур;



обеспечить интервал между публикацией новых правил и вступлением их в силу;  
повысить доступность и обеспечить клиентоориентированность информации о соглашениях с третьими странами;

обеспечить доступ к правилам и примерам таможенной классификации;

вовлеченность в торговое сообщество:

продолжить улучшать условия своевременного и полного предоставления информации о нормативных изменениях;

развивать возможности частного бизнеса на участие в предварительном обсуждении проектов реформ в области торговли;

повысить открытость консультаций с частным сектором;

обязательные решения:

повысить доступность информации об обязательных решениях;

обеспечить публичный доступ к общественно значимым обязательным решениям;

обеспечить возможность запрашивать пересмотр обязательных решений;

сборы и платежи:

повысить доступность всеобъемлющей информации о соответствующих сборах и платежах на официальном сайте таможни;

уменьшить количество и разновидности сборов и платежей;

уменьшить суммы государственных пошлин, уплачиваемых в нормальное рабочее время;

документы:

расширить возможности по предоставлению копий;

уменьшить количество документов, необходимых для оформления операций по импорту или экспорту, а также сократить количество времени, необходимого для их подготовки;

автоматизация:

внедрить систему управления рисками;

увеличить пропускную способность it-систем для обмена данными в электронном виде;

процедуры:

разработать «единое окно»;

на постоянной основе публиковать среднее время выпуска;

уменьшить среднее время выпуска и процент досмотров;

ввести предварительное оформление импортной документации;

обеспечить выпуск для скоропортящихся товаров и других товаров, требующих срочной поставки, до завершения процедуры таможенного оформления;

расширить возможности по выпуску товаров до окончательного определения и уплаты таможенных платежей;

расширить возможности по использованию программ уполномоченных операторов;

продолжить упрощать процедуры в целях уменьшения временных и денежных издержек;

скорректировать рабочее время таможни под коммерческие нужды;

упразднить обязанность использования стороннего таможенного брокера;

управление и непредвзятость:

обеспечить эффективные меры наказания для неправомерных действий сотрудников пограничной службы;

предусмотреть четкие положения о финансировании таможенной администрации;

ввести механизм внутренней проверки для пограничных служб;

публиковать ежегодный отчет о деятельности таможни.

Помимо перечисленных подходов к оценке затратности и эффективности технологий (бизнес-процессов) и отдельных операций при осуществлении таможенного и налогового контроля существует еще множество различных методик и направлений, которые успешно применяются в других странах, используют международные организации для составления рейтингов стран. Общим для абсолютного большинства принятых подходов является затратность административных процедур для бизнеса.

Для целей настоящей работы действующие технологии таможенного администрирования подвергнуты критическому анализу исходя из их затратности для бизнеса и эффективности для государства.

2. Описание технологий (бизнес-процессов) и отдельных операций при осуществлении таможенного контроля

Существующие технологии (бизнес-процессы) и отдельные операции при осуществлении таможенного контроля предусматривают несколько взаимосвязанных этапов. Основные из них следующие:

- предварительное информирование;
- прибытие на таможенную территорию Союза;
- временное хранение;
- таможенный транзит;
- временное хранение;
- уплата таможенных платежей;
- таможенное декларирование;
- выпуск товаров;
- контроль после выпуска товаров.

#### *Предварительное информирование*

Обязательность представления предварительной информации о товарах, ввозимых автомобильным, железнодорожным и воздушным транспортом установлена в соответствии с пунктом 3 статьи 42 Таможенного кодекса Таможенного союза и Соглашением о представлении и об обмене предварительной информацией о товарах и транспортных средствах, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза от 21.05.2010 Решениями Евразийской экономической комиссии (до 1 февраля 2012 года -Комиссии Таможенного союза)

Предварительную информацию в автоматизированную систему таможенных органов (далее также ЕАИС ТО) необходимо вводить вручную - ЕАИС ТО не позволяет использовать стандартные электронные документы, применяемые при международных перевозках товаров.

Заполненная форма предварительной информации (размещена на официальном сайте ФТС России – [www.customs.ru](http://www.customs.ru)) регистрируется в личном кабинете. Предварительной информации (предварительному уведомлению) присваивается уникальный номер, который сообщается таможенному органу при прибытии товаров и транспортных средств.

Предоставление предварительной информации иностранным лицом, например, иностранным перевозчиком, не имеет юридически значимых последствий, например, упрощений администрирования при прибытии товаров, в силу отсутствия у такого

иностранного лица цифровой подписи, полученной в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В настоящее время предварительное информирование является обязательным при ввозе товаров на таможенную территорию Союза всеми видами транспорта, кроме морского. В морских портах Калининграда и Владивостока предварительное информирование внедрено на условиях эксперимента. При этом объем сведений, который морской перевозчик должен представить в предварительном уведомлении, является значительно более широким, чем это предусмотрено Конвенцией ИМО об облегчении международного морского судоходства.

*Прибытие товаров в Российскую Федерацию (администрирование в местах ввоза товаров)*

В соответствии со статьей 159 Таможенного кодекса Таможенного союза при прибытии товаров международный перевозчик в зависимости от вида транспорта представляет следующие сведения о товарах, ввозимых на таможенную территорию:

наименование, а также коды товаров в соответствии с ТН ВЭД на уровне не менее чем первых четырех знаков - при ввозе автомобильным и железнодорожным транспортом; наименование, общее количество и описание товаров – при ввозе товаров воздушным и морским (речным) видами транспорта.

Следует отметить, что строгих правил, каким образом необходимо указывать наименование товаров при их прибытии, таможенным законодательством не установлено. Как правило, товары именуются в транспортных (перевозочных) документах в соответствии со сложившимися обычаями делового оборота. При отсутствии классификационного кода по ТН ВЭД из сведений, представленных при прибытии, зачастую сложно определить, какие именно товары ввезены в страну по их описанию в транспортных документах (например, могут быть такие наименования, как «образцы», «части»).

Более подробное описание товаров содержится в коммерческих документах, сопровождающих поставку, прежде всего, инвойсе. Однако при ввозе товаров морским (речным) транспортом международный перевозчик не обязан иметь инвойс на перевозимые им товары и, соответственно, представлять его таможенным или иным контролирующим органам.

Кроме этого, перевозчиком также представляются сведения о количестве грузовых мест, об их маркировке и о видах упаковок товаров; вес брутто товаров (в килограммах) либо объем товаров (в кубических метрах), за исключением крупногабаритных грузов.

Таким образом, непосредственно при прибытии таможенным органам представляются обобщенные сведения о товарах в виде их наименования. Однако кроме указания на то, какие товары ввозятся в страну, при прибытии перевозчик также указывает сведения, которые позволяют обеспечить прослеживаемость товаров до их декларирования таможенным органам уже по строго определенным требованиям, а также провести первичный контроль на выявление рисков нарушений таможенного или иного законодательства.

К таким сведениям относятся: наименование и адрес перевозчика товаров; наименование страны отправления и страны назначения товаров (при морских перевозках представляются сведения о наименовании порта отправления и порта захода судна; наименовании порта погрузки и порта выгрузки товаров; наименовании портов выгрузки остающихся на борту товаров; наименовании первоначальных портов отправления товаров; при перевозках воздушным транспортом - наименование пункта погрузки и пункта выгрузки товаров; железнодорожным - наименовании станции отправления и станции назначения товаров). При перевозках автомобильным и железнодорожным транспортом указываются также сведения о наименовании и адресе отправителя и получателя товаров.

При перевозках всеми видами транспорта перевозчик представляет таможенному органу транспортные (перевозочные) документы, оформление которых, как правило осуществляется в соответствии с международными правилами, закрепленными в различных транспортных конвенциях (международных многосторонних соглашениях) либо рекомендациях международных организаций в области транспорта (например, ИМО, ИКАО). При перевозках морским транспортом сведения из транспортного документа на каждую отдельную партию товара (коносамента) в обобщенном виде представляются в грузовой декларации. Сами коносаменты представляются в таможенный орган на бумажном носителе.

Помимо сведений о товарах международный перевозчик также представляет сведения о транспортных средствах, на которых данные товары ввозятся в объеме и формах, которые установлены для каждого вида транспорта отдельно. От имени перевозчика документы могут быть представлены таможенным представителем либо иными лицами, действующими по поручению перевозчика.

Следует отметить, что товары, в отношении которых требуется проведение ветеринарного, фитосанитарного контроля или санитарно-эпидемиологического контроля, требуют заявления о них в пунктах пропуска специальных сведений. Указанные сведения представляются органам Россельхознадзора и Роспотребнадзора.

После пересечения таможенной границы ввезенные товары должны быть доставлены перевозчиком в места прибытия или иные места и предъявлены таможенному органу. При этом не допускаются изменение состояния товаров или нарушение их упаковки, а также изменение, удаление, уничтожение или повреждение наложенных пломб, печатей и иных средств идентификации.

Вывоз товаров из Российской Федерации за пределы таможенной территории Таможенного союза должен осуществляться в местах убытия, которыми являются пункты пропуска через Государственную границу Российской Федерации, и во время работы таможенных органов.

При убытии товаров из Российской Федерации перевозчик обязан представить таможенному органу установленные документы и сведения. От имени перевозчика документы и сведения могут быть представлены любым иным лицом, действующим по поручению перевозчика.

Независимо от вида транспорта, на котором осуществляется перевозка, при уведомлении таможенного органа о прибытии товаров на таможенную территорию таможенного союза представляются документы, подтверждающие соблюдение запретов и ограничений, за исключением мер нетарифного регулирования. Такими документами являются, в частности, лицензии на осуществление экспортно-импортных операций с товарами, разрешения, разъяснения, заключения (разрешительный документ), разрешение (подтверждение), ветеринарный сертификат и др.

В пунктах пропуска через государственную границу таможенные органы осуществляют таможенный и транспортный контроль. Кроме этого, в пунктах пропуска также осуществляется ветеринарный, фитосанитарный, санитарно-эпидемиологический и пограничный контроль соответственно органами Россельхознадзора и Роспотребнадзора, Пограничной службой ФСБ России.

При ввозе товаров и транспортных средств в Российскую Федерацию из третьих стран таможенные органы предотвращают ввоз запрещенных товаров, а также товаров, ограниченных к ввозу без наличия соответствующий разрешений и лицензий. С момента пересечения таможенной границы товары приобретают специальный статус находящихся

под таможенным контролем до выпуска товаров с свободное обращение, их уничтожения, обращения в федеральную собственность или обратного вывоза.

Порядок осуществления таможенного контроля и процедуры действий таможенных органов (в том числе, их взаимодействие с другими государственными органами, осуществляющими государственный контроль в пунктах пропуска) определяются отдельно для каждого вида транспорта (автомобильный, железнодорожный, морской (речной), воздушный и трубопроводный). Кроме этого, в зависимости от инфраструктуры транспортного комплекса (аэропорта, речного порта или морского порта), в пределах которого расположен пункт пропуска, последовательность и продолжительность отдельных контрольных операций могут варьироваться. Общим правилом является осуществление таможенного контроля после проведения ветеринарного, фитосанитарного и санитарно-эпидемиологического контроля. Министерство транспорта утверждает типовые схемы организации пропуска через государственную границу Российской Федерации лиц, транспортных средств, товаров и животных в различных видах пунктов пропуска через государственную границу (Приказы Минтранса России от 22 декабря 2009 года № 247 (морской и речной (озерный) пункт пропуска), от 29 января 2010 года № 21 (воздушный пункт пропуска), от 24 января 2014 года № 23 (автомобильный пункт пропуска), от 9 февраля 2010 года № 31 (железнодорожный пункт пропуска) на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2008 года № 872 «Об утверждении правил осуществления контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации».

Сведения из предварительного уведомления, поданного до прибытия товаров и транспортных средств, сверяются со сведениями, которые перевозчик представляет при прибытии. Действующие процедуры контроля не предполагают заблаговременный анализ полученной предварительно информации для ее анализа и оценки риска.

Предварительно поданная информация при ввозе товаров автомобильным транспортом может использоваться в качестве электронного вида транзитной декларации (сама декларация представляется на бумажном носителе). На всех других видах транспорта сведения, представленные в предварительном уведомлении, дублируются.

#### *Временное хранение*

Временное хранение – специальная административная процедура, которая обязательно применяется в случаях, когда товары находятся под таможенным контролем

до их выпуска в соответствии с заявленной таможенной процедурой. Временное хранение осуществляется в местах, которые имеют статус складов временного хранения, или иных местах, в которых таможенные органы разрешают хранить товары. Такие места обязательно имеют статус зоны таможенного контроля. Исключение составляют случаи выпуска товаров до подачи декларации на товары уполномоченным экономическим операторам.

После пересечения таможенной границы товары должны быть размещены в местах временного хранения (зонах таможенного контроля). Вывоз товаров из пунктов пропуска допускается после помещения товаров под одну из таможенных процедур. Альтернативой являются варианты использования таких особенностей, как выпуск товаров в качестве припасов, международных почтовых отправлений, товаров физических лиц, транспортных средств, осуществляющих международную перевозку, или товаров лиц, имеющих специальный статус.

Владельцами складов временного хранения, как правило, являются частные лица (коммерческие организации), извлекающие прибыль из оказания услуг по предоставлению принадлежащих им складских помещений и площадок, примыкающих к этим помещениям, для совершения таможенных операций. Пользуясь тем, что требование помещения товаров на склад временного хранения является обязательным, владельцы таких складов взимают плату за въезд на территорию склада и выезд с этой территории, а также за хранение товаров на складе. Если таможенный орган «покровительствует» владельцу склада (а у владельца склада есть обязанность бесплатно разместить таможенный орган в своих помещениях), сроки совершения таможенных формальностей искусственно удлиняются, увеличивают издержки на совершение таможенных формальностей.

### *Таможенный транзит*

Перемещение товаров от места их прибытия до места таможенного оформления (декларирования) осуществляется в соответствии с таможенной процедурой транзита.

Таможенный транзит - таможенная процедура, в соответствии с которой товары перевозятся под таможенным контролем по таможенной территории Евразийского экономического союза, в том числе через территорию государства, не являющегося членом Евразийского экономического союза, от таможенного органа отправления до таможенного органа назначения без уплаты таможенных пошлин, налогов, с применением запретов и ограничений, за исключением мер нетарифного и технического регулирования.



Под процедуру таможенного транзита помещаются товары при их перемещении под таможенным контролем по территории Евразийского экономического союза. Это может быть, как собственно транзит через территорию Союза, так и доставка от границы до пункта таможенного оформления внутри страны, а также перемещение товаров между двумя складами временного хранения или таможенными складами. Таможенные платежи при транзите не взимаются, однако в качестве гарантии соблюдения условий транзита может применяться обеспечение их уплаты в виде депозита, банковской гарантии или залога товаров, а также сопровождение транспортных средств, перевозящих товары, сотрудниками таможенных органов либо иными уполномоченными организациями. В отдельных таможенных органах может применяться международная гарантия таможенного транзита – книжка МДП (карнет TIR).

Помещение товаров под таможенную процедуру таможенного транзита допускается при соблюдении следующих условий:

- товары не запрещены к ввозу на таможенную территорию Евразийского экономического союза или вывозу с такой территории;
- в отношении товаров представлены документы, подтверждающие соблюдение ограничений, связанных с перемещением товаров через таможенную границу, если такое перемещение допускается при наличии этих документов;
- в отношении ввозимых товаров осуществлены пограничный контроль и иные виды государственного контроля, если товары подлежат такому контролю в пункте пропуска через таможенную границу Евразийского экономического союза;
- представлена транзитная декларация;
- в отношении товаров приняты меры обеспечения соблюдения таможенного транзита, в том числе предоставлено обеспечение уплаты таможенных пошлин, налогов;
- обеспечена идентификация товаров.

К мерам обеспечения соблюдения таможенного транзита относятся:

- обеспечение уплаты таможенных пошлин, налогов;
- таможенное сопровождение;
- установление маршрута перевозки товаров.

Уплата таможенных пошлин, налогов в соответствии со статьей 86 Таможенного кодекса Таможенного союза обеспечивается денежными средствами (деньгами), банковской гарантией, поручительством, залогом имущества. Плательщик вправе выбрать любой из способов обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов.

При таможенном транзите таможенные органы не требуют предоставления обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов в следующих случаях:

- в качестве декларанта выступает таможенный перевозчик или уполномоченный экономический оператор;
- товары перемещаются железнодорожным транспортом;
- это установлено международными договорами (Таможенная конвенция о международной перевозке грузов с применением книжки МДП (1975) (с учетом ограничений применения книжек МДП в Российской Федерации), Таможенная конвенция о карнете АТА для временного ввоза товаров (1961) или Конвенция о временном ввозе (1990));
- товары перевозятся под таможенным сопровождением.

Идентификация товаров, помещаемых под таможенную процедуру транзита, производится путем наложения пломб, печатей, нанесения цифровой, буквенной и иной маркировки, идентификационных знаков, проставления штампов, отбора проб и образцов, подробного описания товаров, составления чертежей, изготовления масштабных изображений, фотографий, иллюстраций, использования товаросопроводительной и иной документации, а также иными способами. В качестве средств идентификации для таможенных целей могут признаваться пломбы, печати или иные средства идентификации, примененные таможенными органами иностранных государств, а также отправителями товаров или перевозчиками.

Декларантами товаров, помещаемых под таможенную процедуру транзита, могут быть лица, имеющие право владения, пользования и (или) распоряжения товарами, перевозчик, в том числе таможенный перевозчик, а также экспедитор, если он является лицом государства - члена Евразийского экономического союза.

В качестве транзитной декларации принимаются транспортные (перевозочные) и коммерческие документы. Основу транзитной декларации составляет транспортный (перевозочный) документ, а остальные документы являются ее неотъемлемой частью.

Для открытия процедуры транзита при перевозке товаров автомобильным и железнодорожным транспортом в таможенные органы должна представляться предварительная информация, которая при ее представлении в полном объеме может быть использована для заполнения транзитной декларации. Требования о предоставлении предварительной информации установлены решениями Комиссии.

Таможенный орган, в котором ввозимые товары помещаются под таможенную процедуру транзита, устанавливает срок таможенного транзита до таможенного органа

назначения, где товары в течение установленного срока должны быть заявлены к помещению под таможенную процедуру, либо переданы в соответствии с установленным порядком на временное хранение.

Сроки таможенного транзита устанавливаются в соответствии с обычным сроком перевозки товаров, исходя из вида транспорта и возможностей транспортного средства, установленного маршрута, других условий перевозки и (или) заявления декларанта или перевозчика, если перевозчик не выступал декларантом таможенной процедуры таможенного транзита, а также с учетом требований режима труда и отдыха водителя в соответствии с международными договорами, но не более предельного срока таможенного транзита (определяется из расчета двух тысяч километров за 1 (один) месяц).

Местом доставки товаров является зона таможенного контроля, находящаяся в регионе деятельности таможенного органа назначения (как правило, для автомобильного транспорта – СВХ). Размещение товаров в зоне таможенного контроля допускается в любое время суток. При этом товары, перевозимые из места их прибытия, доставляются в место нахождения таможенного органа. Товары, перемещаемые железнодорожным транспортом, доставляются в зону таможенного контроля на станции назначения (подъездных путях).

Таможенный орган назначения завершает таможенную процедуру таможенного транзита в возможно короткие сроки, но не позднее двадцати четырех часов после регистрации документов путем проставления отметки на транзитной декларации или иных документах, признаваемых в качестве транзитной декларации, о завершении таможенной процедуры таможенного транзита.

В течение 3 (трех) часов после завершения таможенной процедуры таможенного транзита перевозчик или иное заинтересованное лицо обязано совершить таможенные операции, связанные с помещением товаров на временное хранение или их таможенным декларированием в соответствии с избранной таможенной процедурой.

#### *Уплата таможенных платежей*

Уплата таможенных платежей является обязательным условием выпуска товаров – разрешения таможенных органов пользоваться и распоряжаться товаром в соответствии с условиями избранной таможенной процедуры. Многие импортеры, которые осуществляют регулярные поставки товаров, предпочитают уплачивать таможенные платежи, используя авансовую форму, для того чтобы избежать задержек с выпуском товаров. Кроме этого, авансовые платежи по заявлению плательщика могут изменить свой статус на денежный депозит на случай, если таможенный орган объявит о выпуске товаров при условии

обеспечения уплаты таможенных платежей в суммах, которые составляют разницу между таможенными платежами, исчисленными в таможенной декларации, и суммами таможенных платежей, размер которых может быть определен по результатам дополнительной проверки (например, проверки правильности заявленной таможенной стоимости или кода товара по ТН ВЭД ЕАЭС).

Авансовыми платежами признаются денежные средства, внесенные в счет уплаты предстоящих вывозных таможенных пошлин, налогов, таможенных сборов и не идентифицированные плательщиком в разрезе конкретных видов и сумм вывозных таможенных пошлин, налогов, таможенных сборов в отношении конкретных товаров (пункт 1 статьи 121 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации»).

Ввозные таможенные пошлины, антидемпинговые, специальные и компенсационные пошлины могут быть уплачены предварительно, и суммы этих платежей (уплаченных предварительно) также могут быть не идентифицированы с конкретными товарами и поставками, однако формально юридически такие средства не являются авансовыми платежами.

Разница в том, что денежные средства, уплаченные в качестве авансовых платежей, являются имуществом лица, внесшего такие платежи. Уплаченные предварительно пошлины имеют другой юридический статус.

Авансовые платежи вносятся в безналичной форме путем составления и направления в банк плательщика распоряжения о переводе денежных средств (наиболее распространенная форма - платежное поручение). Кроме этого, по распоряжению (заявлению) плательщика денежные средства, имеющие статус денежного залога, могут изменить статус и стать авансовыми платежами.

Правила указания информации, идентифицирующей платеж, в распоряжениях о переводе денежных средств в уплату таможенных и иных платежей, администрируемых таможенными органами утверждены приказом Министерства финансов Российской Федерации от 12.11.2013 № 107н «Об утверждении правил указания информации в реквизитах распоряжений о переводе денежных средств в уплату платежей в бюджетную систему Российской Федерации». Распоряжение о переводе денежных средств составляется только по одному таможенному платежу, одному коду бюджетной классификации Российской Федерации (далее - КБК) и одному коду таможенного органа.

При внесении денежных средств указывается код таможни, в регионе деятельности которой подается декларация на товары. Использовать указанные денежные средства для

таможенного оформления товаров в иных таможенных органах невозможно, за исключением уплаты таможенных платежей в централизованном порядке (для этого плательщик должен отвечать определенным критериям (в том числе, сумма таможенных платежей в течение одного года составляет не менее 50 млрд. рублей) и иметь соглашение с ФТС России или определенным ФТС России таможенным органом).

ФТС России в настоящее время внедряет новые технологии уплаты таможенных платежей, которые можно будет использовать в любом таможенном органе, где осуществляется декларирование товаров.

Еще одна альтернатива уплате внесению авансовых платежей – их уплата с использованием электронных средств платежа (т.н. микропроцессорных карт). Информация о технологиях уплаты таможенных и иных платежей с использованием электронных средств платежа содержится на сайтах операторов таможенных платежей.

Уплата авансовых платежей с использованием электронных средств платежа может осуществляться через двух операторов, определенных ФТС России, с оплатой услуг таких операторов в соответствии с договором.

#### *Таможенное декларирование*

Декларирование товаров осуществляется путем подачи декларации на товары, которая содержит следующие сведения:

- а) наименование таможенного органа, которому декларируются товары;
- б) сведения о декларанте (наименование и место нахождения; идентификационный номер налогоплательщика (ИНН) для организации (филиала и представительства) и индивидуального предпринимателя, осуществляющего деятельность в виде совместного предпринимательства, либо индивидуальный идентификационный номер (ИИН) для физического лица, осуществляющего деятельность в виде личного предпринимательства; фамилия и инициалы, место жительства, если декларантом является физическое лицо, а также сведения о документе, подтверждающем личность лица, составившего заявление;
- в) сведения об отправителе и получателе товаров, а также о стране назначения для вывозимых товаров (в случае их отсутствия в транспортных (перевозочных), коммерческих документах);
- г) сведения о заявляемой таможенной процедуре;
- д) сведения по каждому товару:

- наименование, страна происхождения (в случае отсутствия таких сведений в транспортных (перевозочных), коммерческих документах);
- количество товаров (в основной и дополнительной единицах измерения);
- е) сведения о коде товара в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, за исключением случаев декларирования товаров, общая таможенная стоимость которых не превышает суммы, эквивалентной 200 евро, сведения о таможенной стоимости, ставках и суммах, подлежащих уплате таможенных платежей;
- ж) сведения о представляемых документах.

При декларировании товаров с представлением заявления декларант должен представить:

- а) заявление;
- б) документ, подтверждающий полномочия лица, подающего заявление;
- в) транспортные (перевозочные) документы;
- г) коммерческие документы (счет на оплату и (или) поставку товаров, счет-фактуру, счет-проформу, инвойс и иные коммерческие документы);
- д) разрешения, сертификаты и иные документы, выдаваемые уполномоченными органами государств - членов Таможенного союза и подтверждающие соблюдение запретов и ограничений, если их представление является условием помещения товаров под таможенную процедуру;
- е) иные документы, которые используются или могут быть использованы таможенным органом для принятия решения о выпуске товаров.

В соответствии со статьей 186 Таможенного кодекса Таможенного союза декларантом товаров (лицом, подающим заявление) может быть только физическое лицо, в адрес которого следуют товары либо действующий по его поручению и от его имени таможенный представитель (согласно пункта 2 статьи 179 Таможенного кодекса Таможенного союза лицо, включенное в Реестр таможенных представителей).

С 1 января 2014 года в России внедрено полномасштабное электронное декларирование. По сведениям, представленным ФТС России [11], почти все таможенные декларации на товары (99,95%) подаются в таможенные органы в электронном виде, декларации на товары в виде письменных (бумажных) документов используются в исключительных случаях. В 2016 году в таможенные органы подано около 3,9 млн. деклараций на товары в электронном виде с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (в 2015 году – более 3,7 млн. ЭДТ). Количество

участников ВЭД, применяющих электронную форму декларирования, составило более 78,9 тысяч (99,90% от общего количества участников ВЭД), в 2015 году – более 78 тысяч (99,81%).

Доля деклараций, оформленных в электронном виде без представления документов на бумажном носителе, составила от общего количества ДТ (в 2015 году – 99,93% от общего количества ДТ).

Тем не менее, следует учесть, что регистрация декларации на товары, поданной в электронном виде, без представления документов не означает, что декларант (таможенный представитель декларанта) освобождается от их представления. Такие документы, как транспортные накладные, инвойсы, контракты преобразовываются в электронные форматы и заранее размещаются «в архиве» участника ВЭД.

Кроме этого, около 90 процентов всех проверочных мероприятий, проводимых таможенными органами, проводятся до выпуска товаров (или на этом этапе начинается проверка, которая завершается после выпуска). По сведениям ФТС России в 2016 году в автоматическом режиме выпущено 29 тыс. ДТ (из 3,9 млн.). Соответственно, все остальные декларации подвергались проверке со стороны таможенных органов, которая могла осуществляться в различных формах.

*Соблюдение требований законодательства в области валютного регулирования и валютного контроля, экспортного контроля, нетарифных мер регулирования внешнеторговой деятельности*

В связи упразднением Росфинмониторинга таможенным органам переданы функции органа валютного контроля [ 12 ]. При осуществлении внешнеторговой деятельности участники ВЭД, являющиеся резидентами в соответствии с законодательством о валютном регулировании и валютном контроле, обязаны в сроки, предусмотренные внешнеторговыми договорами (контрактами), обеспечить:

а) получение от нерезидентов на свои банковские счета в уполномоченных банках иностранной валюты или валюты Российской Федерации, причитающейся в соответствии с условиями указанных договоров (контрактов) за переданные нерезидентам товары, выполненные для них работы, оказанные им услуги, переданные им информацию и результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них;

б) возврат в Российскую Федерацию денежных средств, уплаченных нерезидентам за неввезенные в Российскую Федерацию (неполученные на территории Российской Федерации) товары, невыполненные работы, неоказанные услуги,

непереданные информацию и результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них [13].

Контроль соблюдения указанных обязанностей осуществляется таможенными органами с помощью паспортов сделок, номера которых подлежат указанию в таможенных декларациях.

С использованием электронного сервиса «Личный кабинет», обеспечивающего информационное взаимодействие в электронном виде между таможенными органами и участниками ВЭД, последние могут получать имеющуюся в информационных ресурсах таможенных органов информацию о паспортах сделок и о зарегистрированных таможенными органами ДТ, направляемых ФТС России в уполномоченные банки в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 1459 «О порядке передачи таможенными органами Центральному банку Российской Федерации и уполномоченным банкам в электронном виде информации о зарегистрированных таможенными органами декларациях на товары».

В ходе участия предпринимательского сообщества в обсуждении реформы контрольно-надзорной деятельности выяснилось, что наиболее чувствительными издержками предпринимателей в рамках действующих бизнес процессов таможенного администрирования являются следующие: на хранение товаров в ходе проверочных мероприятий, погрузо-разгрузочные и складские операции в связи с проведением проверочных мероприятий, издержки в связи со сбоями в информационных системах таможенных органов и ошибок в оформлении документов, допускаемых контролирующими органами, издержки на внесение обеспечения уплаты таможенных платежей, проведение проверочных мероприятий после выпуска товаров, судебное оспаривание действий (решений) таможенных органов, издержки в связи с незаконным удержанием денежных средств в результате корректировки таможенной стоимости, которые отменяются решением суда.

Предпринимательским сообществом предложены подходы к оценке таких издержек в целях определения эффективности таможенного администрирования.

1. Издержки предпринимателей на хранение в ходе проведения контрольных мероприятий:

- стоимость хранения товаров под таможенным контролем, в отношении которых проводятся дополнительные проверки (проверка документов и сведений в определениях ТК ЕАЭС);



- стоимость хранения товаров под таможенным контролем, в отношении которых дополнительная проверка (проверка представленных документов и заявленных сведений в определениях ТК ЕАЭС) завершилась доначислением платежей, необходимостью подтверждения соблюдения запретов и ограничений, возбуждением административного (уголовного производства);

- общая стоимость издержек по хранению изъятых или арестованных таможенными органами товаров;

- отношение стоимости хранения изъятых или арестованных товаров к общему размеру штрафов, взысканных в результате административных производств.

2. Издержки на осуществление контрольных мероприятий, связанных с погрузо-разгрузочными, складскими услугами:

- количество транспортных средств (для контейнерных партий – транспортным средством считать контейнер) подвергнутых контрольным операциям в ходе операций прибытия;

- количество результативных контрольных операций в ходе операций прибытия;

- общие издержки предпринимателей (в том числе перевозчиков) на осуществление контрольных операций в ходе прибытия;

- издержки предпринимателей (в том числе и перевозчиков) по результативным операциям таможенного контроля.

3. Издержки предпринимателей (временные, финансовые), связанные с невозможностью надлежащего исполнения своих обязанностей, возникающих при пересечении таможенной границы при ввозе товаров и транспортных средств на таможенную территорию ЕАЭС и при помещении товаров и транспортных средств под таможенную процедуру транзита, по причине неработоспособности информационных систем таможенных органов либо неправильного (неполного) оформления соответствующих таможенных документов со стороны должностных лиц таможенных органов.

Такие издержки обусловлены непроизводительным простоем транспортных средств в ожидании восстановления работоспособности информационных систем таможенных органов, ведения переписки между таможенными органами и т.п. в целях выяснения причин неправильного (неполного) оформления таможенных документов. Возможность возникновения таких издержек существенно возрастает при переходе на электронные процедуры и безбумажные технологии в целом.

4. Издержки предпринимателей на внесение обеспечения:

- общая сумма внесенного обеспечения;
- средний срок использования обеспечения таможенными органами;
- количество процентов по ставке рефинансирования Банка России, определенное как умножение среднего срока использования обеспечения на общую сумму внесенного обеспечения на ставку Банка России;
- отношение взысканных в ходе проверки до выпуска таможенных платежей к сумме процентов использования обеспечения;
- отношение общей суммы внесенного обеспечения к общей сумме взысканных таможенных платежей в результате проверки до выпуска.

5. Издержки предпринимателей в ходе проведения проверок после выпуска:

- количество случаев изъятия (в том числе временного) из оборота товаров в ходе таможенной проверки после выпуска/количеству случаев изъятия товаров из оборота в ходе результативной таможенной проверки после выпуска;
- издержки, понесенные предпринимателями, связанные с временным изъятием товаров из оборота в ходе таможенной проверки после выпуска;
- количество взысканных таможенных платежей в результате таможенных проверок после выпуска, которые были связаны с временным изъятием товаров из оборота.

6. Издержки, понесенные предпринимателями в ходе судебных разбирательств с таможенными органами:

- сумма судебных издержек, взысканных с федеральной казны.

7. Издержки, связанные с изъятием из оборота денежных средств по отмененным корректировкам таможенной стоимости, другим отмененным решениям, связанным с доначислением таможенных платежей:

- общая сумма возвратов таможенным платежей по заявлениям и/или исполнительным листам;
- отношение общей суммы возвратов к общей сумме взысканных платежей;
- средний срок пользования денежными средствами от списания до возврата;
- общая сумма процентов, определенная как умножение среднего срока на ставку рефинансирования Банка России на сумму возвратов;
- общий показатель эффективности – отношение суммы процентов к сумме платежей взысканных, но не возвращенных (общая сумма взысканных – сумма возвратов).

### 3. Совершенствование бизнес процессов организации таможенного дела в программных документах Правительства Российской Федерации и ФТС России

Таможенное администрирование является важной частью государственного управления. От организации таможенного дела зависит эффективность реализации торговой политики, а значит, и экономической политики в целом.

За последние годы с внедрением информационных технологий в организации таможенных процессов произошли определенные позитивные изменения. Тем не менее, администрируя около 50% доходной части федерального бюджета, являясь наиболее прогрессивной в Евразийском экономическом союзе в области информационных технологий, таможенная служба России не может пока предложить современного конкурентного государственного сервиса, обеспечивающего комфортные условия прохождения таможенных процедур для добросовестных участников внешнеэкономической деятельности и эффективное противодействие незаконным операциям. В одновременном решении двух конфликтующих проблем обеспечения собираемости таможенных платежей и содействия торговле через упрощение и ускорение таможенных процедур приоритеты государственной политики в области таможенного дела по-прежнему в сборе таможенных платежей.

В отличие от многих других областей государственного контроля (надзора) специфика таможенного контроля в том, что в выборе объектов проверки таможенная служба наделена правами действовать дискреционно, т.е., по собственному усмотрению. Простое объяснение этих особых полномочий в том, что проверить каждую партию товаров, перемещаемую через границу, невозможно. Не только для российской таможни, для всех таможенных администраций мира выборочность таможенного контроля – объективная неизбежность. Однако объявить заранее, в открытом нормативном акте, какие именно товары, как часто и с какой тщательностью будут подвергаться проверке при выборочном контроле, означало бы изначально свести на нет результативность такого контроля. В этих условиях определение целей и задач таможенного контроля, установление ограничений по срокам и полномочиям для проверочных мероприятий, выстраивание адекватных целям контроля бизнес-процессов крайне важно для недопущения административного произвола и злоупотребления правами должностных лиц, осуществляющих таможенный контроль, противодействия коррупции.

Как и в различных видах предпринимательской деятельности для организации таможенного контроля используется управленческая технология управления рисками

(риск-менеджмент). Применительно к таможенному контролю суть управления рисками заключается в том, что наиболее тщательной проверке подвергаются поставки, оцениваемые таможней как поставки с высокой степенью риска нарушений, влекущих чувствительное негативное воздействие на охраняемые интересы государства в области внешней торговли. Таможенная служба определяет самостоятельно критерии для проверки товаров и лиц, перемещающих товары, а также способы такой проверки. Границы для дискреции таможни могут быть очерчены весьма условно путем определения целей и задач, установления оценки эффективности деятельности (KPI), подробного описания в законе как самих властных полномочий таможенных органов и их должностных лиц, так и ограничений по их реализации.

Сами таможенные процедуры как административный процесс, являющийся необходимым условием для легального оборота товаров (выпуска), во многом универсальны для большинства стран. Как правило, в набор обязательных требований для выпуска входит таможенное декларирование товаров (т.е. заявление сведений о поставке по установленной форме), уплата таможенных платежей, подтверждение выполнения нетарифных ограничений, если они применяются.

Регулирование внешней торговли осуществляется на основе общепринятых правил, которые закреплены Марракешским соглашением об учреждении Всемирной торговой организации. По сути функционирование таможни есть ничто, как обслуживание внешней торговли. Цель таможенного администрирования – это обеспечить применение таможенных пошлин и других торговых правил непосредственно при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу. Из схожести целей и задач таможенных администраций разных стран мира следует и схожесть применяемых способов, методов, процедур контроля прохождения грузов через границы в целях применения мер торговой политики. Здесь тоже есть свои общие правила и стандарты: Международная конвенция по упрощению и гармонизации таможенных процедур (в редакции Брюссельского Протокола 1999 года) [14], Соглашение об упрощении процедур торговли [15]. Российская Федерация является участницей этих международных договоров.

Принято считать, что благоприятный бизнес-климат в сфере внешней торговли обеспечивают таможенные технологии, основанные на следующих принципах:

транспарентность, предсказуемость и стабильность в правовом регулировании и правоприменении; доступные процедуры информирования, консультирования и обжалования;

законодательное закрепление исчерпывающего (необходимого и достаточного) перечня операций, документов и сведений для прохождения процедур государственного контроля в связи с ввозом и вывозом товаров;

адекватность санкций за совершенные правонарушения;

применение риск-менеджмента при осуществлении выборочного контроля;

замена физического контроля товаров анализом информации о сделках, поставках, деятельности участвующих в них лиц;

перенос осуществления контроля на этапы до ввоза (предварительная проверка сведений о товарах) и после выпуска (пост-аудит);

использование современных информационных технологий, в том числе однократность предоставления информации в электронном виде;

интеграция таможенного контроля с контролем трансграничных перемещений товаров, осуществляемым иными государственными органами, и использование технологии «единого окна»;

разделение этапов выпуска товаров и взимания таможенных платежей;

внедрение и развитие института уполномоченных экономических операторов.

В действующих правительственных программных документах вышеперечисленные принципы в том или ином виде находят свое отражение. Дорожная карта «Совершенствование таможенного администрирования» 16 содержит план мероприятий, направленных на усовершенствование таможенных операций и таможенных процедур за счет применения современных информационных технологий и смещения акцентов таможенного контроля на этап после выпуска товаров. В Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года 17 упор сделан на развитие информационных технологий, использование предварительного информирования и развитие контроля после выпуска товаров. Государственная программа Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности» 18 (Подпрограмма 5 «Совершенствование таможенной деятельности») увязывает повышение качества таможенного контроля с внедрением выборочных методов таможенного контроля, повышением эффективности системы управления рисками, расширением практики применения таможенного контроля после выпуска товаров и современных технологий таможенного оформления, а также развитием информационно-коммуникационных технологий и внедрение информационно-технических средств, а в целом снижение административных барьеров и сокращение издержек участников внешнеэкономической

деятельности предполагается путем оптимизации процессов совершения таможенных операций.

Тем не менее, как в праве, так и в правоприменении провозглашаемые цели, задачи, принципы почти не реализуются.

В конце мая 2017 года ФТС России принята Комплексная программа развития ФТС России на период до 2020 года [19].

Как и в предыдущих программных документах Комплексная программа стратегической целью таможенной службы определяет повышение уровня экономической безопасности Российской Федерации, обеспечение полного и своевременного поступления доходов в федеральный бюджет, защиту интересов отечественных производителей, охрану объектов интеллектуальной собственности и максимальное содействие внешнеторговой деятельности на основе повышения качества и результативности таможенного администрирования.

Тем не менее, задачи, которые ставит перед собой таможенная служба на ближайшие три года, инструменты и механизмы их реализации фактически сводятся к настройкам отдельных элементов таможенного администрирования, в основном, за счет автоматизации и информатизации процессов декларирования и контроля:

- автоматизация принятия решений о регистрации таможенной декларации и выпуске товаров в автоматическом режиме;
- автоматизации выбора объектов таможенного контроля после выпуска товаров;
- концентрация декларирования товаров на таможенных постах – центрах электронного декларирования, которые размещаются на объектах, находящихся в федеральной собственности (при том, что сами товары по-прежнему находятся на временном хранении на коммерческих складах, задачи реформирования института временного хранения не стоит);
- применение единого лицевого счета участника ВЭД и централизации учета таможенных платежей в единой базе данных таможенных органов, что позволит участникам ВЭД, используя денежные средства, внесенные на один лицевой счет, осуществлять таможенное декларирование товаров в любом таможенном органе, централизованно получать информацию и отчетность о движении денежных средств по результатам совершения таможенных операций, совершать все операции по движению денежных средств, включая подачу заявлений о возврате денежных средств, в электронном виде (в настоящее время участники ВЭД

вынуждены резервировать денежные средства для уплаты таможенных платежей в каждом таможенном органе, где осуществляется декларирование товаров);

- межведомственное информационное взаимодействие, когда выданные документы, подлежащие представлению в таможенные органы, в автоматическом режиме передаются им самими этими органами, что избавляет участников ВЭД от необходимости представлять эти документы в таможенный орган самостоятельно, затрачивая время на их получение и передачу;
- создание единого механизма таможенного и налогового администрирования ограничивается на попытках выработки единых критериев по выбору объектов контроля с использованием ведомственных систем управления рисками и сопряжения (сближения) и интеграции информационных систем ФТС России и ФНС России;
- дальнейшее совершенствование мер, направленных на минимизацию нерегистрируемых товаропотоков, поступающих в Российскую Федерацию через другие государства – члены ЕАЭС и происходящих из третьих стран, за счет создания механизмов и инструментов обеспечения контроля цепочек перепродаж и движения товаров;
- принятие мер по обеспечению условий для декларирования товаров, поступающих на территорию ЕАЭС для реализации в Российской Федерации (в том числе с применением электронного декларирования, системы удаленного выпуска и предварительного декларирования).

К основным направлениям совершенствования таможенной деятельности Комплексной программой отнесены следующие:

1) Совершенствование таможенного контроля при прибытии (убытии) товаров связывается с повсеместным введением предварительного информирования (в настоящее время оно установлено только для автомобильного, железнодорожного и воздушного видов транспорта, а для морского транспорта – только в свободном порте Владивосток). В Комплексной программе упоминается о необходимости реализации общих процессов информационного взаимодействия между всеми заинтересованными участниками бизнес-процессов в морских портах, а также о расширении направлений использования таможенными органами предварительной информации при совершении таможенных операций и декларировании, осуществлении таможенных процедур, в том числе при выпуске товаров. Однако в Плате мероприятий по реализации Комплексной программы

развития ФТС России на период до 2020 года конкретных мер, направленных на реализацию этих задач, выявить не удалось.

Таможенный контроль в пунктах пропуска по-прежнему определяется как самостоятельный этап таможенного оформления.

2) Совершенствование таможенного контроля при декларировании товаров предполагается осуществлять за счет дальнейшей автоматизации процессов регистрации таможенной декларации и выпуска (доля автоматически выпущенных деклараций, поданных участниками ВЭД низкого уровня риска к 2019 году будет составлять 50 процентов, а деклараций, поданных такими участниками, должно стать к 2019 году не менее 70 процентов без разделения направлений импорт-экспорт). Предполагается перевести декларирование в центры электронного декларирования к этому же периоду 60 процентов всех деклараций.

В Комплексной программе заложены мероприятия по выработке совместных технологических решений по обмену информацией, а также разработке новых информационных решений для взаимодействия ФТС России с ФНС России, но без конкретики.

Упрощение таможенного администрирования на территориях свободных таможенных зон, территориях опережающего социально-экономического развития и свободных портов предполагается за счет использования единой автоматизированной системы учета товаров.

Предусматривается реализация возможности получения разрешения на переработку товаров на таможенной территории (вне таможенной территории, для внутреннего потребления) в электронной форме, но не закладываются мероприятия, назревшие для упрощения условий применения данных процедур.

3) В Комплексной программе признается необходимость переноса основной нагрузки таможенного контроля с этапа декларирования товаров на этап после выпуска товаров и совершенствование таможенного контроля после выпуска товаров.

Но, несмотря на ссылку к мировым тенденциям организации контроля на этапе после выпуска, основной акцент в конкретных механизмах прослеживаемости движения товаров от момента их ввоза на таможенную территорию ЕАЭС до момента их передачи потребителю сделан на развитии «института маркирования товаров в целях исключения применения проверяемыми лицами различных схем уклонения от уплаты таможенных пошлин, налогов и иных платежей, взимание которых возложено на таможенные органы, и



способствующих проведению эффективного таможенного контроля, в том числе у лиц, осуществляющих на территории Российской Федерации оптовую и розничную торговлю ввезенными товарами».

Следует отметить о нацеленности таможенной службы использовать международный опыт в области пост аудита (рекомендаций ВТамО, Компендиума ВТамО по управлению рисками), но пока кроме общих слов о развитии информационно-программных средств, автоматизации выбора объектов контроля, а также процессов (функций), для целей осуществления контроля после выпуска товаров, минимизации применения количества форм контроля с одновременным повышением их эффективности, совершенствования системы профилактики правонарушений в таможенной сфере и совершенствование взаимодействия ФТС России и ФНС России при создании единого механизма администрирования налоговых и таможенных платежей программа конкретных мер не содержит.

4) В развитии системы управления рисками каких-либо новых подходов не выявлено. Возможно, с развитием системы центров оперативного мониторинга и управления рисками эволюционным путем таможенная служба воспримет подходы о необходимости использования для анализа большего количества экономической информации, сбор которой становится более доступным за счет развития информационных технологий. Пока же в Комплексной программе предполагается для развития процессов информационно-аналитического сопровождения таможенного контроля при минимизации фискальных рисков планируется достигнуть в первую очередь за счет расширения практики проведения ценовых исследований и использования информации, предоставляемой профессиональными объединениями импортеров, крупными производителями товаров, отраслевыми союзами и ассоциациями.

Предполагается обеспечение автоматизации процессов выявления рисков на уровне не менее 85% к 2020 году, дальнейшее развитие субъектно-ориентированной модели системы управления рисками, основанной на категорировании участников ВЭД, в том числе за счет расширения практики использования результатов контроля ФНС России.

Обращает на себя внимание, что целевые показатели эффективности применения управления рисками никак не связаны с оценкой состояния среды (применительно к таможенным правоотношениям данная оценка может выражаться через уровень недостоверного декларирования или недобора таможенных платежей), и целевых показателей, характеризующих данное состояние в будущем в результате совершенствования системы рисков. Кроме утверждения, что бюджетная система

Российской Федерации ежегодно теряет значительные суммы таможенных и налоговых платежей, в программе по этому поводу ничего не сказано.

Целевые и мониторинговые показатели, характеризующие работу Службы в направлении развития управления рисками – это:

доля товарных партий с результативными мерами по минимизации рисков, примененными при таможенном декларировании товаров, от общего количества товарных партий, в отношении которых применялись меры по минимизации рисков (к 2019 году не менее 45 %);

доля автоматических профилей рисков от общего количества действующих профилей рисков (к 2019 году не менее 85%);

доля деклараций на товары, подаваемых участниками ВЭД, чья деятельность характеризуется низким уровнем риска, в общем количестве деклараций на товары (к 2019 году 70%);

доля товарных партий, в отношении которых учитывалась информация ФНС России для целей применения мер по минимизации рисков, содержащихся в общероссийских профилях рисков, в общем количестве товарных партий, по которым выявлялись данные профили рисков (100%).

5) В направлении администрирования таможенных и иных платежей, совершенствование реализации фискальной функции в Комплексной программе упор сделан на автоматизацию процессов уплаты, обеспечения уплаты и контроля уплаты таможенных платежей, в том числе с использованием единого лицевого счета плательщика. Предполагается развитие взаимодействия с ФНС России и Службой судебных приставов.

6) Создание и развитие системы единого механизма администрирования таможенных, налоговых и иных платежей предполагается реализовывать через создание и применение интегрированных информационно-телекоммуникационных технологий федеральных органов исполнительной власти, подведомственных Министерству финансов Российской Федерации. Предполагается создание:

электронного досье, в котором содержится наиболее полная информация не только о субъектах, являющихся налогоплательщиками, осуществляющими внешнеэкономическую деятельность, но и о контрагентах данных лиц;

системы прослеживаемости товаров, единообразной для всех государств – членов ЕАЭС и основанной на идентификации товаров в соответствии с его кодом ТН ВЭД ЕАЭС, номером ДТ и порядковым номером товара.

При этом к компетенции таможенных органов отнесены еще целый ряд различных направлений, кроме администрирования таможенных платежей:

защита интеллектуальной собственности и прав российских правообладателей на объекты промышленной собственности;

противодействие распространению оружия массового уничтожения, незаконному обороту наркотических и психотропных веществ, оружия и боеприпасов, культурных ценностей и иных предметов, перемещаемых через таможенную границу ЕАЭС и (или) через государственную границу Российской Федерации;

борьба с острыми экологическими проблемами;

обеспечение ядерной и радиационной безопасности;

предотвращение негативного воздействия ввозимых товаров на здоровье человека, на защиту прав интеллектуальной собственности;

противодействие выводу капитала за границу, связанному с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма;

противодействие нарушениям таможенного законодательства, связанным с незаконным ввозом в Российскую Федерацию товаров, в отношении которых Российской Федерацией применяются специальные экономические меры.

В интервью 09 июня 2017 Руководитель ФТС России, отвечая на вопросы корреспондентов СМИ, сделал следующие комментарии, связанные с данной Комплексной программой [20]:

Комплексная программа построена под девизом "Простота и удобство, эффективность и безопасность". Основной вектор — это, конечно же, переход на электронную таможню. И в основу положены два процесса: процесс автоматизации и процесс информатизации. Все дальнейшее будущее и развитие таможни напрямую связано с развитием телекоммуникационных информационных систем, информационных ресурсов. На вопрос, на какой стадии находится проект по обмену информацией и объединению информационных баз таможни и Налоговой службы, Руководитель ФТС России ответил: «Взаимная работа и взаимный информационный обмен налажены, и со стороны Федеральной таможенной службы 100% декларационного массива передается в Федеральную налоговую службу. От них мы получаем также достаточное количество информации, в том числе очень чувствительную для нас информацию, связанную с созданием фирм-однодневок, с движением финансовых потоков. Как дальше будет идти объединение, в каком направлении и нужно ли объединение как таковое информационных

систем — жизнь покажет. Пока однозначного мнения на сей счет нет».

Таким образом, Комплексная программа не предполагает иных изменений действующих бизнес-процессов таможенного администрирования, кроме их автоматизации и информатизации, констатирует необходимость внедрения единого окна, переноса контроля на этап после выпуска товаров, создания единого механизма администрирования таможенных и налоговых платежей, но без конкретных мероприятий, направленных на решение этих задач.

1 апреля 2016 года Правительством Российской Федерации принято распоряжение № 559-р, которым утвержден план мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

Несмотря на то, что в числе федеральных органов исполнительной власти, которые являются исполнителями утвержденного плана, ФТС России не указана, следует отметить основные подходы к совершенствованию КНД, заложенные данным актом.

Во-первых, это риск-ориентированный подход к контролю (надзору), предполагающий оценку его результативности и эффективности снижением негативных социальных или экономических эффектов (общественно опасных последствий), возникающих в результате несоблюдения законодательства Российской Федерации объектами контроля и надзора, а также на достижение оптимального распределения трудовых, материальных и финансовых ресурсов государства и минимизацию неоправданного вмешательства в деятельность подконтрольных субъектов.

Во-вторых, - способами поддержки бизнеса и содействия его ведению в соответствии с законодательством Российской Федерации являются переход от оценки результативности и эффективности контрольно-надзорных органов, основанной на количестве выявленных нарушений и размере санкций, к оценке размера предотвращенного ущерба как в результате контрольно-надзорных мероприятий, так и в ходе профилактики нарушений, а также разъяснение содержания обязательных требований, подлежащих соблюдению

Наконец, в третьих, - снижение при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля административных и финансовых издержек граждан и организаций, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности, в том числе путем исключения существующих и предотвращения установления новых избыточных контрольно-надзорных функций, избыточных и устаревших обязательных требований, а также обеспечения соответствия обязательных требований достижениям науки, техники и уровню развития экономики.

Анализ Комплексной программы таможенной деятельности до 2020 года показывает, что совершенствование таможенного администрирования, риск-ориентированного подхода предполагается осуществлять без привязки намеченных мероприятий к оценке результативности и эффективности контроля снижением уровня несоблюдения таможенного законодательства, а также рациональным использованием ограниченных ресурсов таможенных органов. Не усматривается в программе мероприятий, направленных на профилактику таможенных правонарушений (за исключением того, что широкое применение информационных технологий может способствовать сокращению таможенных нарушений), а также мероприятий, в результате проведения которых таможенные органы выявляли избыточные или устаревшие требования в области таможенного дела и отказывались бы них.

21 февраля 2017 года Протоколом заседания Проектного комитета<sup>1</sup> № 13 (2) утвержден Паспорт ведомственного приоритетного проекта ФТС России «Реформа контрольной и надзорной деятельности в Федеральной таможенной службе». Из мероприятий, закладываемых в Паспорте проекта, на этот год заложены следующие:

Таблица 2. Оценка результативности КНД ФТС России

Проведение анализа (аудита) с целью доклада в Проектном комитете о существующей в ФТС России системе оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.	контрольная точка результата	30.04.2017
Утверждены показатели результативности и эффективности деятельности таможенных органов, имеющие общественную значимость (утверждены перечни и значения показателей результативности и эффективности, соответствующие Базовой модели определения показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности; утверждены показатели результативности и эффективности для центрального аппарата и территориальных подразделений контрольно-надзорного органа).	контрольная точка результата	31.10.2017
Определены механизмы контроля за достижением показателей результативности и эффективности.	контрольная точка результата	31.10.2017
Обеспечена публичность и доступность показателей результативности и эффективности и их значений.	контрольная точка результата	31.10.2017

<sup>1</sup> Образован в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»

Проведена проверка достоверности, полноты и точности расчета показателей результативности и эффективности деятельности, уточнены формулы их расчета и источников первичных данных.	контрольная точка результата	31.12.2017
--	------------------------------	------------

Источник: Паспорт ведомственного приоритетного проекта ФТС России «Реформа контрольной и надзорной деятельности в Федеральной таможенной службе» [21]

Комплексная программа ФТС России до 2020 года, результаты работы таможенных органов, которые ежегодно публично размещаются на официальном сайте ФТС России, не содержат таких показателей.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Большое количество разнообразных процедур, связанных с трансграничной торговлей, вызывает сложности и удорожает администрирование. Длительные сроки оформления грузов, неопределенность и сложность процедур, большое количество представляемых документов увеличивают издержки бизнеса и приводят к росту цен. Таможенные пошлины, являясь косвенными налогами, вызывают изменения в относительных ценах товаров и, соответственно, стимулах их производства и потребления, вызывают потери общественного благосостояния. Создаются дополнительные коррупционные риски вследствие возможности использования административного ресурса для определения фискальных параметров (таможенная стоимость продукции, размер ставки таможенной пошлины в соответствии с отнесением к той или иной группе ТН ВЭД) и задержки товара, осуществляемой, к тому же, на частных складах временного хранения. Появившийся в начале 90-х годов прошлого века институт складов временного хранения как вынужденная и временная мера для создания необходимой таможенной инфраструктуры на фоне отмены монополии государства внешней торговли, бурного роста импорта и бюджетного дефицита, давно нуждается в реформировании. Таможенные органы для независимости от подконтрольных лиц должны размещаться в помещениях, находящихся в государственной собственности или же в платной аренде. Непрозрачные процедуры наделения владельцев складских комплексов привилегиями хранить импортные товары до их выпуска, получать монопольные доходы от предоставления навязанных услуг перевозчикам и владельцам товаров, искусственно удлиняют сроки совершения таможенных формальностей, увеличивают издержки на совершение таможенных формальностей, порождают коррупционные связи.

Все это ухудшает привлекательность российской юрисдикции для ведения бизнеса, уменьшает темпы экономического роста, сдерживает встраивание российской экономики в мировую.

Целями реформирования таможенного администрирования являются:

- 1) улучшение собираемости таможенных платежей и налогов;
- 2) облегчение (упрощение) импортных процедур как необходимое условие повышения конкурентоспособности экспортеров и привлекательности российской юрисдикции для размещения инновационных производств.

Достичь указанных целей предлагается путем:

переноса контроля в фискальных целях на этапы до ввоза товаров и после их выпуска для внутреннего потребления;

установления сквозного контроля движения товаров и совершения сделок с ними для целей взимания таможенных платежей и «внутренних» налогов с момента ввоза товаров до их конечного потребления или реализации в розницу;

разделения фискальных и нефискальных функций контроля и перераспределения функций между контролирующими (надзирающими) органами.

Предложения о реформировании системы таможенного администрирования, включая процедуры взимания таможенных платежей, декларирования, контроля и выпуска товаров основаны на предпосылках необходимости устранения 3-х основных недостатков действующих таможенных процессов:

- 1) неоднократности представления одной и той же информации о товарах и транспортных средствах, перемещаемых через границу, и дублировании сведений в электронном виде документами на бумажных носителях;
- 2) удержания товаров на период контроля документов и сведений с целью проверки правильности таможенной стоимости и иной информации, влияющей на размер подлежащих уплате таможенных платежей;
- 3) информационного разрыва между сведениями, представляемыми таможенным и налоговым органам в фискальных целях.

Оптимальная модель предполагает следующие основные элементы:

- 1) выпуск товаров осуществляется в пункте пропуска до проверки правильности расчета и уплаты таможенных платежей на основе первичной информации (краткого декларирования товаров декларантом и предоставления информации о транспортном средстве перевозчиком);

2) полная информация о товарах (полное декларирование) осуществляется по местонахождению импортеров и совмещается с налоговым декларированием и уплатой налога на добавленную стоимость;

3) до выпуска товаров осуществляется проверка товаров с целью обеспечения соблюдения запретов и ограничений, а при необходимости также с целью идентификации товаров (фиксировании внешнего вида и количества товаров);

4) выпуск товаров осуществляется под финансовые гарантии, размер которых определяется уровнем риска уклонения от уплаты таможенных платежей;

5) к контролю уплаты таможенных платежей подключаются налоговые органы с последующей передачи налоговым органам функции взимания налога на добавленную стоимость при ввозе товаров, а в дальнейшем – таможенной пошлины.

В совокупности данные мероприятия позволят повысить эффективность контроля экспортно-импортных операций, повысить собираемость таможенных платежей с одновременным упрощением, ускорением, удешевлением административных процедур. Улучшения проявятся в существенном сокращении времени, необходимом для подготовки документов и сведений, и их представления в таможенные и иные государственные органы, снижением затрат на оформление документов и сведений, а также хранение товаров и простой транспортных средств, не вызванных коммерческими логистическими потребностями. Повышение эффективности государственного контроля будет иметь своим следствием сокращение доли теневого сектора на рынках, где представлены импортные товары, снижение затрат на осуществление фискального и иных видов контроля со стороны государства, повышение уровня собираемости таможенных пошлин и налогов, обеспечение достоверности статистики внешней торговли товарами.

Оценивать ожидаемые результаты реализации предлагаемых изменений предлагается по следующим показателям.

Сокращение сроков выпуска товаров. Краткие (в минутах) сроки выпуска товаров по сравнению с установленными допустимыми сроками от четырех часов до 10 рабочих дней при условии, что товары не требуют их тщательной проверки, включая проведение досмотра, до их выпуска. Доля таких товаров в общем объеме импорта должна определяться с учетом ограниченных ресурсов таможенных органов на проверки и последствий нарушений таможенных правил.

Повышение прозрачности и законности принимаемых таможенными органами решений. Осуществление выпуска товаров в минимально короткие сроки, сквозной



контроль в фискальных целях снижают риски коррупции и административного давления. С другой стороны, возможность осуществления контроля правильности расчета таможенных платежей после выпуска товаров на основе большего количества информации по сравнению с тем ее объемом, который представляет импортер в места таможенного декларирования до выпуска товаров, позволяют более тщательно проводить проверку, с исключением или минимизацией рисков фальсификации информации.

Снижение административных издержек для бизнеса на выполнение таможенно-пограничных формальностей, включая затраты на подготовку документов, оплату хранения товаров и простоя транспортных средств. В качестве ориентира можно использовать время на совершение экспортно-импортных операций в государствах – членах ОЭСР.

Повышение уровня собираемости таможенных и налоговых платежей. Для установления количественного показателя необходимо выработать методику оценки уровня недостоверного декларирования, налоговых разрывов, или количественной оценки сумм таможенных и налоговых платежей, которые не собраны таможенными и налоговыми органами, но должны быть уплачены в соответствии с законодательством.

Сокращение расходов государства на организацию контроля за счет оптимизации функций контролирующих (надзирающих) органов. Целевым показателем для измерения достижения результатов реформ могут служить расходы федерального бюджета на содержание соответствующих государственных (контролирующих) органов, а также численность персонала, которые могут сопоставляться с аналогичными показателями государств – членов ОЭСР с соответствующими корректировками, вытекающими из размера территорий, объема товарооборота, необходимости укрепления материально-технической базы, в том числе для внедрения информационных технологий и т.д.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 «Connecting to Compete 2016. Trade Logistics in the Global Economy», URL: [[https://wb-lpi-media.s3.amazonaws.com/LPI\\_Report\\_2016.pdf](https://wb-lpi-media.s3.amazonaws.com/LPI_Report_2016.pdf)]
- 2 Рейтинг «DoingBusiness», URL: [<http://russian.doingbusiness.org/data>]
- 3 International Convention on the Harmonization of Frontier Control of Goods (UNECE 1982) [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.unece.org/trans/conventn/harmone.pdf>
- 4 Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации»: от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ: (ред. от 29 января 2017 г.) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2017]
- 5 Приложение к Договору о Таможенном кодексе таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества (высшего органа таможенного союза) на уровне глав государств от 27 ноября 2009 года № 17: (ред. от 08.05.2014) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2017]
- 6 Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур: (совершено в Киото 18.05.1973): (в ред. Протокола от 26.06.1999) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон.дан. – [М., 2017]
- 7 <http://контроль-надзор.рф/knowbase/>
- 8 <http://контроль-надзор.рф/knowbase/0-0-1>
- 9 Собрание законодательства Российской Федерации, 2016, № 21, ст. 3075
- 10 [http://www2.compareyourcountry.org/trade-facilitation#;  
http://sim.oecd.org/default.ashx?lang=En&ds=TFI&d1c=eca&d2c=fra&cs=eca](http://www2.compareyourcountry.org/trade-facilitation#;http://sim.oecd.org/default.ashx?lang=En&ds=TFI&d1c=eca&d2c=fra&cs=eca)
- 11 Ежегодный сборник «Таможенная служба в 2016 году» [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: [http://www.customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7995&Itemid=1845](http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845)
- 12 Указ Президента Российской Федерации от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон.дан. – [М., 2017]
- 13 Федеральный закон о валютном регулировании и валютном контроле» от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ (в редакции от 18 июля 2017 г.) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон.дан. – [М., 2017]
- 14 Федеральный закон от 03.11.2010 № 279-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 года в редакции Протокола о внесении изменений в Международную конвенцию об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 26 июня 1999 года»

- 
- 15 Федеральный закон от 02.03.2016 № 38-ФЗ «О принятии Протокола о внесении изменений в Марракешское соглашение об учреждении Всемирной торговой организации»
- 16 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.06.2012 № 1125-р (ред. от 15.09.2017)
- 17 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2575-р (ред. от 07.08.2017)
- 18 Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 330 «Об утверждении Государственной программы «Развитие внешнеэкономической деятельности» (ред. от 31.03.2017)
- 19 [http://customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25512&Itemid=2727](http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=25512&Itemid=2727)
- 20 "TKS.RU – все о таможене. Таможня для всех – российский таможенный портал" [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.tks.ru/news/nearby/2017/06/09/0018>
- 21 <http://admoblkaluga.ru/sub/reform-kn/metoddodoc/passport-pr.php>