

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
Высшая школа экономики и управления
Кафедра «Таможенное дело»

РАБОТА ПРОВЕРЕНА

Рецензент, главный специалист
по таможенному оформлению

_____ А.В. Юзеев

_____ 2021 г.

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой, к.э.н.

_____ Е.А. Степанов

_____ 2021 г.

Развитие сквозного контроля на территории РФ и на таможенной
территории ЕАЭС

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
К ВЫПУСКНОЙ КВАЛИФИКАЦИОННОЙ РАБОТЕ
ФГАОУ ВО «ЮУрГУ (НИУ)» – 38.05.02.2021.93.ПЗ ВКР

Руководитель работы
к.э.н., доцент

_____ Е.В. Федина

_____ 2021 г.

Автор работы
студент группы ЭУ– 642

_____ А.В. Панферова

_____ 2021 г.

Нормоконтролер

к.э.н., доцент

_____ О.А. Николаевская

_____ 2021 г.

Челябинск 2021

АННОТАЦИЯ

Панферова А.В. Развитие сквозного контроля на территории РФ и на таможенной территории ЕАЭС – Челябинск: ЮУрГУ, ЭУ – 642, 2021, 121 с., 13 ил., 11 табл., библиогр. список – 30 наим., 1 прил., 9 л. плакатов ф. А4

Объектом выпускной квалификационной работы является процесс совершения таможенных операций с товарами, осуществляемый таможенными органами государств – членов ЕАЭС.

Предметом выступают таможенные услуги, предоставляемые таможенными органами в ходе совершения таможенных операций с товарами.

Цель выпускной квалификационной работы – разработка системы мер по повышению эффективности технологии концепции сквозного процесса при его ключевом компоненте – системы управления рисками (далее – СУР).

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, заключения и приложений. В первой главе рассмотрена существующая технология таможенного контроля. Во второй главе проведен сравнительный анализ показателей качества и эффективности государственных таможенных услуг в целом и Выборгской таможни в частности. В третьей главе выявлены достоинства и недостатки технологии концепции сквозного процесса в рамках СУР и разработаны рекомендации по совершенствованию данного инструмента.

Результаты выпускной квалификационной работы имеют практическую значимость для таможенных органов.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	8
1 АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ ТЕХНОЛОГИИ ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ И МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ И КАЧЕСТВА ТАМОЖЕННЫХ УСЛУГ	11
1.1 Экономическая сущность таможенной услуги. Существующие таможенные операции и механизм предоставления услуг.....	11
1.2 Оценка качества и эффективности таможенных услуг.....	33
2 РАЗРАБОТКА КОНЦЕПЦИИ СКВОЗНОГО ПРОЦЕССА ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ И МЕТОДИЧЕСКИХ ПОЛОЖЕНИЙ ПО ЕГО ОЦЕНКЕ.....	49
2.1 Концептуальные положения и структурно-функциональная модель.....	49
2.2 Выявление и оценка рисков, показатели предоставляемых услуг в сквозном процессе таможенного контроля.....	62
3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ СКВОЗНОГО ПРОЦЕССА ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ.....	98
3.1 Недостатки концепции сквозного процесса таможенного контроля.....	98
3.2 Рекомендации по повышению эффективности технологии концепции сквозного процесса таможенного контроля.....	106
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	111
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	113
ПРИЛОЖЕНИЕ. Экспертные оценки	117

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность выбранной темы исследования подкрепляется тем фактом, что вступивший в силу Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕАЭС) значительно ужесточил требования к срокам совершения таможенных операций и качеству предоставляемых услуг. Руководством Федеральной таможенной службы (далее – ФТС России) совместно с правительством Российской Федерации (далее – РФ) ведется активная работа, направленная на снижение административных преград при осуществлении таможенных формальностей, заключающихся в совершении операций и проведении контроля, в отношении товаров при их перемещении через границу ЕАЭС. Общим ориентиром развития таможенных органов становится рейтинг «Doing Business», в котором Российская Федерация продолжает свой планомерный подъем; основная цель – без снижения эффективности таможенного контроля войти в число 20 лидирующих стран.

Предлагаемые в настоящее время решения данной весьма противоречивой задачи заключаются в переносе акцентов таможенного контроля на операции, предшествующие ввозу товаров, и на операции, осуществляемые после их выпуска. Наиболее продуктивный путь ускорения процессов совершения таможенных операций и повышения качества предоставляемых услуг – это переход от реализованной на практике «модульной» концепции совершения таможенных операций к модели проведения таможенного контроля на основе «сквозного» процесса.

Актуальность выпускной квалификационной работы также выражена в недостаточной эффективности применяемых мер по минимизации риска в отношении товаров и транспортных средств, ввозимых на территорию ЕАЭС, что проявляется при совершении таможенных операций в пограничных пунктах пропуска. Результатом данного недостатка становятся значительные убытки добросовестных участников внешнеэкономической деятельности, связанные с

избыточным применением форм фактического таможенного контроля на основе системы управления рисками. Также к числу актуальных проблем можно отнести практическое исчерпание резервов повышения скорости таможенных операций за счет человеческих ресурсов.

Объектом настоящего исследования стал процесс совершения таможенных операций с товарами, осуществляемый таможенными органами государств – членов ЕАЭС.

Предмет – таможенные услуги, предоставляемые таможенными органами в ходе совершения таможенных операций с товарами, помещаемыми под заявленную декларантом таможенную процедуру.

Целью настоящего исследования является оценка качества и эффективности государственных таможенных услуг, выявление основных проблем в применении инструментов СУР при таможенном контроле в ФТС РФ, и совершенствование технологии концепции сквозного процесса.

Для этого предстоит решить следующие **задачи**:

- уточнить понятие, экономическую сущность и основные характеристики услуг, предоставляемых таможенными органами в процессе таможенного контроля (таможенных услуг);

- проанализировать существующую технологию совершения таможенных операций в отношении товаров, декларируемых и предъявляемых таможенному органу при их помещении под таможенную процедуру в целях выявления наиболее характерных проблем в обеспечении эффективности и качества предоставляемых таможенных услуг;

- оценить качество совершаемых таможенных операций, а также проанализировать эффективность проведения таможенного контроля на основе применения реализованной системы управления рисками;

- сформулировать концептуальные положения, разработать структурно-функциональную модель сквозного процесса таможенного контроля товаров, помещаемых под заявленную декларантом таможенную процедуру, и представить

алгоритм выявления и оценки рисков в структуре сквозного процесса таможенного контроля;

– выявить проблемы, возникающие при применении инструментов СУР при таможенном контроле в ФТС РФ;

– разработать практические рекомендации по совершенствованию и повышению эффективности технологии концепции сквозного процесса.

Для достижения поставленных задач целесообразно применить следующие **методы**: анализ и синтез, сравнение и обобщение, дедукцию и индукцию.

Теоретической базой исследования послужили нормативно-правовые акты и регламенты, определяющие условия деятельности таможенных органов РФ и ЕАЭС, государственный правовой портал электронной информации – publication.pravo.gov.ru, а также актуальные статистические данные, опубликованные в открытых источниках в последние годы.

Теоретическая значимость работы заключается в том, что автором предпринята попытка всестороннего анализа возможностей совершенствования технологии концепции сквозного таможенного контроля при его ключевом компоненте – СУР. Пристальное внимание в работе было уделено анализу показателей качества и эффективности государственных таможенных услуг на примере Выборгской таможни.

Практическая значимость исследования состоит в том, что собранные и систематизированные автором материалы могут способствовать развитию реализуемой в Федеральной таможенной службе Российской Федерации, субъектно-ориентированной модели СУР, ускорению проведения таможенного контроля, сокращению времени таможенных операций и улучшению взаимодействия таможенных органов и участников ВЭД.

Структура работы выстроена по классической схеме, исходя из перечня обозначенных выше задач, и включает в себя такие структурные элементы, как: введение, основную часть (три главы: теоретическая, аналитическая и проектная), заключение, список использованных источников и приложение.

1 АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ ТЕХНОЛОГИИ ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ И МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ И КАЧЕСТВА ТАМОЖЕННЫХ УСЛУГ

1.1 Экономическая сущность таможенной услуги. Существующие таможенные операции и механизм предоставления услуг

Изменение концептуальных взглядов на содержание политики таможенного администрирования, наблюдаемое в последние годы в теории и практике таможенного дела, становится важным и верным вектором развития таможенных органов в РФ. Анализируя нормативно-правовое обеспечение долгосрочной политики в области развития таможенных органов и осуществления таможенного администрирования, а также складывающиеся в последние годы теоретические взгляды, можно говорить о становлении концепции и теоретико-методологических основ сервисно-ориентированного таможенного администрирования. В поле идей данной концепции органы таможенного контроля рассматриваются как субъект оказания государственных таможенных услуг их потребителям – участникам ВЭД: перевозчикам, отправителям и получателям товаров, таможенным представителям и иным организациям, совершающим таможенные операции с товарами. Все чаще используемый в деятельности таможенных органов термин «Сервисная таможня» используется в значении «государственный поставщик», то есть государственная организация, имеющая обслуживающую функцию или предоставляющая услугу заказчику. Потребитель результатов таможенной деятельности в современных конкурентных условиях, и более узко – потребитель таможенных услуг, выходит на первый план в системе формирующихся теоретических и прикладных взглядов на механизмы таможенного администрирования.

Сфера услуг, в том числе и государственных услуг, как основа всей экономики сегодня является одним из наиболее активно развивающихся видов экономической деятельности, идет дальнейшая ее дифференциация появляются

новые услуги, базирующиеся на исполнении цифровых и информационных технологий. Сфера общественных услуг формирует уровень и качество жизни населения, повышение которого является основной целью государства и общества.

В связи с неоднозначным толкованием понятия «таможенная услуга» и отсутствием нормы определения, установленной на законодательном уровне, проведен анализ учебной и научной литературы.

В широком понимании услуга – это деятельность таможенных органов, направленная на удовлетворение потребностей государства и бизнеса в процессе реализации мер таможенного контроля и защиты экономических интересов субъектов ВЭД.

В более узком понимании под государственной таможенной услугой подразумевается деятельность таможенных органов, направленная на выполнение законного обращения лица, являющегося пользователем услуги, содержащего запрос на совершение операций, относящихся к полномочиям таможенных органов.

Экономическая сущность таможенной услуги заключается в потребительских свойствах и критериях оценки качества таможенных услуг как государственными структурами, так и участниками ВЭД.

Система таможенного администрирования выполняет двойственную функцию: с одной стороны, действующий порядок оказания таможенных услуг и показатели их качества (стоимость, время и др.), демонстрируя участникам внешнеэкономической деятельности степень «доброжелательности» национальной системы таможенного администрирования, становится одним из основных инструментов поддержания конкурентоспособности экономики страны путем создания условий для активизации внешнеторговых операций; с другой стороны, выполняемая таможенными органами фискальная функция требует соблюдения определенного баланса между сервисной ориентированностью таможенного администрирования и реализацией плановых показателей по

перечислению в федеральный бюджет сумм таможенных пошлин, а также налогов, взимаемых в ходе помещения товаров под таможенные процедуры. Все это требует создания эффективной системы управления, сочетающей в себе принципы эффективного взаимодействия с массовым потребителем и осуществления государственных контрольных и фискальных функций.

Двойственный, разнонаправленный характер таможенного администрирования приводит к планомерному использованию в государственном администрировании методов и приемов менеджмента, доказавших свою эффективность и результативность в коммерческом секторе. В последнее время во всем мире отмечается изменение модели менеджмента в государственной службе, и эти изменения в целом совпадают с изменениями менеджмента в коммерческих организациях. Аналогичные процессы происходят и в таможенных органах, при этом данные процессы способствуют формированию необходимых условий для развития сферы ВЭД России и таможенного дела в целом.

В то же время необходимо констатировать, что вопрос развития управленческих систем остается одним из наиболее актуальных и значимых при достижении целей развития ФТС России. Основная задача ФТС России заключается в разработке и реализации целостной, гибкой, отказоустойчивой и эффективной системы управления, базирующейся как на традиционных рыночных инструментах, так и на новых алгоритмах анализа, обоснования и принятия управленческих решений.

Как показывает мировой опыт, универсальный алгоритм подобной системы управления отсутствует, что, впрочем, не является препятствием к разработке и внедрению ряда базовых принципов построения систем управления организацией. При этом основополагающей базой современных подходов к управлению государственными структурами в условиях цифровой экономики становится так называемый «процессный подход», эффективность применения которого доказана деятельностью многих зарубежных не только коммерческих, но и государственных учреждений и органов государственной власти. В основе

данного подхода лежит определение ряда бизнес-процессов, которые выполняются в организации для достижения определенной цели, а также работа с указанными бизнес-процессами, направленная на их совершенствование.

Согласно наиболее распространенным классификациям выделяются следующие виды процессов:

1) сквозные процессы, охватывающие несколько структурных подразделений организации либо всю организацию в целом и пересекающие ее функциональные подразделения;

2) процессы подразделений, распространяющиеся на одно из функциональных подразделений объекта управления;

3) операции – бизнес-процессы, исполняемые, как правило, одним ответственным лицом и представленные на нижних иерархических уровнях управляемого объекта.

Основными элементами таможенного процесса являются вход и выход процесса; ресурсы, необходимые для осуществления процесса, все показатели, потребители и поставщики процесса.

В современной практике деятельности таможенных органов реализован принцип модульности при совершении таможенных операций. При этом определен порядок совершения операций с товарами, помещаемыми под заявленную декларантом таможенную процедуру, с момента их ввоза на территорию ЕАЭС до их помещения под процедуру. Данный общий порядок состоит из ряда таможенных операций, проводимых таможенными органами обособленно друг от друга.

Реализуемый принцип модульности имеет ряд недостатков.

Реализованная технология характеризуется дублированием ряда операций, осуществляемых должностными лицами таможенных органов, на разных этапах. Данный фактор оказывает негативное влияние на общую скорость совершения таможенных формальностей.

Обособленность этапов совершения операций также не позволяет сформировать единые требования и методические основы эффективного управления рисками нарушения законодательства при помещении товаров под выбранные декларантами таможенные процедуры.

Кроме этого, при отсутствии сквозного процесса совершения таможенных операций таможенные органы не могут эффективно выполнять свои функции еще и потому, что взаимодействие с другими федеральными органами исполнительной власти и их структурными подразделениями (ведомствами), в числе которых можно назвать МВД России, ФНС России, Минэкономразвития, Минкультуры, ФСБ России и др., не структурировано с позиций реализуемого процесса.

Более подробно проблемные вопросы наблюдаются при детальном анализе содержания и механизмов реализации совершаемых таможенных операций. Соответствующий анализ приведен ниже.

В практике деятельности таможенных органов в отношении товаров, ввозимых на территорию ЕАЭС, совершаются таможенные операции на следующих этапах:

- 1) регистрации уведомления о прибытии товаров на территорию ЕАЭС;
- 2) помещения товаров под процедуру таможенного транзита;
- 3) завершения таможенного транзита товаров;
- 4) помещения товаров под таможенную процедуру.

Первый и второй этапы осуществляются в таможенном органе, расположенном на таможенной границе ЕАЭС, а третий и четвертый этапы – во «внутреннем» таможенном органе. В таможенном органе, расположенном на границе ЕАЭС, в качестве декларанта обычно выступает представитель перевозчика. Активное развитие электронного декларирования с использованием международной ассоциации сетей Интернет, являющееся одним из главных направлений совершенствования порядка осуществления таможенных процедур в целом, и процедуры таможенного транзита привело к расширению возможностей получателя товаров либо таможенного представителя осуществлять

декларирование товаров, однако лицом, предъявляющим товары пограничному таможенному органу для регистрации сообщения о прибытии товаров на территорию ЕАЭС, по-прежнему остается перевозчик.

На рисунке 1 приведен действующий механизм реализации технологии совершения таможенных операций.

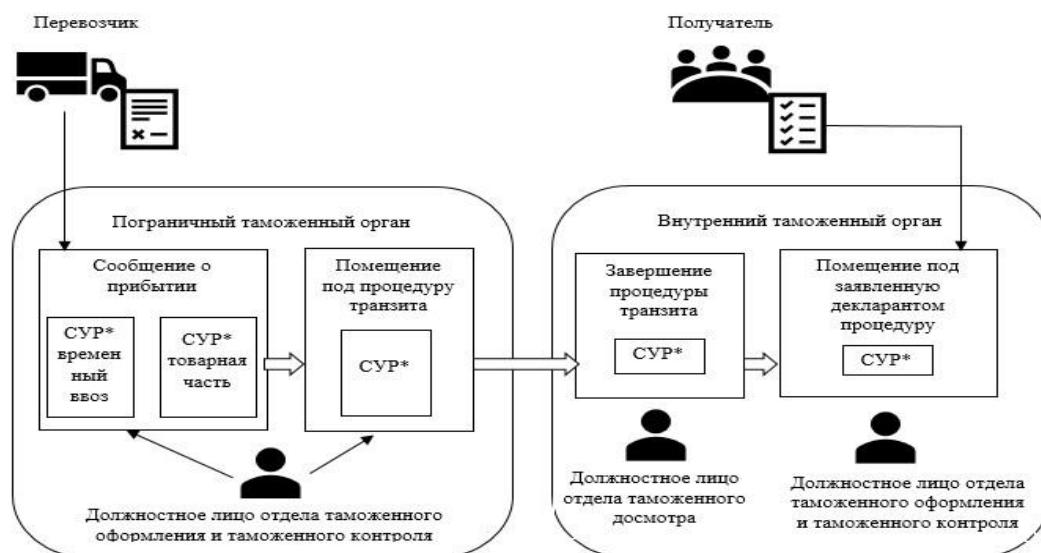


Рисунок 1 – Действующий механизм совершения таможенных операций

В свою очередь, в таможенном органе, осуществляющем прием, регистрацию декларации на товары (далее – ДТ), а также выпуск товаров (внутренний таможенный орган), операции, связанные с декларированием товаров, выполняются их получателем (представителем получателя). Представители получателя, в отличие от перевозчика, обладают необходимыми навыками и квалификацией для совершения указанных операций.

Перечень условий совершения указанных операций в одном таможенном органе крайне ограничен и установлен Приказом ФТС России от 21.05.2012 № 965 «О таможенных органах, правомочных регистрировать таможенные декларации».

Анализируя отдельные аспекты совершения таможенных операций в таможенном органе на границе ЕАЭС, можно констатировать, что данная процедура является довольно сложной и включает в себя:

- 1) запрос представленной декларантом предварительной информации о перемещаемых товарах;
- 2) регистрацию сообщения о прибытии товаров;
- 3) проведение транспортного и иных видов государственного контроля (ветеринарного, карантинного фитосанитарного, санитарно-карантинного);
- 4) проверку отнесения товаров к перечням товаров, в отношении которых действуют запреты и ограничения;
- 5) проверку полномочий на подачу транзитной декларации, обеспечения соблюдения таможенного транзита, допуска транспортного средства к перевозке под таможенными печатями и пломбами и иных условий, соблюдение которых необходимо для помещения товаров под процедуру таможенного транзита.

Дополнительная сложность указанной процедуры обусловлена тем, что для ее осуществления используются автономные, изолированные друг от друга программные средства. Данное обстоятельство не позволяет должностным лицам таможенных органов, уполномоченным на совершение таможенных операций в пограничном таможенном органе, обеспечить выгрузку данных в полном объеме из одного программного продукта в другой. Такая ситуация негативно влияет на сроки совершения таможенных операций и, как результат, на качество оказания таможенных услуг.

В таблице 1 приведены программные продукты, которые используются на различных стадиях движения товара через границу ЕАЭС.

Кроме того, отнесение ввозимых товаров к перечням продукции, подлежащей карантинному фитосанитарному, ветеринарному, а также санитарно-карантинному контролю, осуществляется по результатам совпадения как кода товаров, в соответствии с ТН ВЭД ЕАЭС, так и их наименования. Зачастую в подконтрольных перечнях код товара установлен на уровне товарной позиции ТН

ВЭД ЕАЭС, что делает практически невозможной автоматизацию процесса выявления товаров, подлежащих иным видам государственного контроля, либо товаров, в отношении которых действуют запреты и ограничения.

Таблица 1 – Проблема дублирования действий должностных лиц при совершении таможенных операций

№ п/п	Таможенная операция	Программный продукт			
		Комплекс програм. средств «Автомоб. пункт пропуска»	Комплекс програм. средств «Транзит. операции»	Автоматизиров. информацион. система «Аист-М»	Комплекс програм. средств «Учет и контроль на ВХ»
1	Регистрация сообщения о прибытии	ВД		ВД*	
2	Помещение товаров под процедуру таможенного транзита	ВД	ВД	ВД*	
3	Завершение таможенной процедуры таможенного транзита		ВД	ВД*	
4	Помещение под таможенную процедуру либо на временное хранение			ВД	ВД

Источник данных: составлено автором на основе [21].

Кроме того, отнесение ввозимых товаров к перечням продукции, подлежащей карантинному фитосанитарному, ветеринарному, а также санитарно-карантинному контролю, осуществляется по результатам совпадения как кода товаров, в соответствии с ТН ВЭД ЕАЭС, так и их наименования. Зачастую в подконтрольных перечнях код товара установлен на уровне товарной позиции ТН ВЭД ЕАЭС, что делает практически невозможной автоматизацию процесса выявления товаров, подлежащих иным видам государственного контроля, либо товаров, в отношении которых действуют запреты и ограничения.

Для регистрации сообщения о прибытии используется программный продукт «Комплекс программных средств “Автомобильный пункт пропуска”» (КПС «АПП»). Действующая версия программного продукта предусматривает функциональные возможности фиксации фактов проведения иных видов государственного контроля. Но недостаточная эффективность функционирования

технологических карт межведомственного взаимодействия, а также информационных систем Россельхознадзора и Ространснадзора привела к необходимости осуществления дополнительного внесения должностными лицами таможенных органов сведений о перемещаемых через таможенную границу ЕАЭС товарах в программные продукты ИС «Аргус» и «СКАТ ТК», соответственно, вплоть до 1 августа 2016 г. При этом необходимо отметить, что транспортный контроль проводится в отношении каждого транспортного средства международной перевозки, что приводило к дополнительным временным затратам при совершении таможенных операций.

Ниже представлены данные операции более подробно.

Таможенная операция 1: регистрация прибытия товаров на таможенную территорию ЕАЭС. В соответствии со ст. 88 ТК ЕАЭС перевозчик уведомляет таможенный орган о прибытии товаров на территорию ЕАЭС посредством подачи документов и сведений (либо путем представления предварительной информации о подлежащих к ввозу на территорию ЕАЭС товарах в виде электронного документа), указанных в ст. 89 ТК ЕАЭС, в сроки, варьирующиеся в зависимости от вида транспорта. В отношении товаров, перевозимых автомобильным транспортом предоставление документов осуществляется в течение одного часа. Кроме этого, ч. 5 ст. 88 обязывает перевозчиков или иных лиц, указанных в ст. 83 ТК ЕАЭС, в течение трех часов с момента подачи документов (если законодательством не установлен иной срок) совершить одну из следующих операций: перевозку товаров из мест прибытия до места временного хранения (процедура таможенного транзита), размещение товаров на временное хранение, декларирование товаров в соответствии с таможенной процедурой, предусматривающей подачу декларации на товары, помещение товаров под процедуру свободной таможенной зоны либо вывоз товаров с таможенной территории ЕАЭС.

При получении документов должностным лицом таможенного органа осуществляется совершение следующих таможенных операций:

1) проведение транспортного контроля, включающего проверку соответствия габаритов прибывшего транспортного средства нормам национального законодательства, а также проверку наличия и соответствия разрешений на перевозку товаров по территории РФ и ЕАЭС в объеме, установленном приказом ФТС России от 30.09.2011 № 1996 «Об утверждении Инструкции о действиях должностных лиц таможенных органов, расположенных в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, при проведении транспортного контроля и проверке документов, необходимых для осуществления санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного контроля и ветеринарного надзора»;

2) регистрация перемещения транспортных средств международной перевозки, включающая оформление временного ввоза на территорию ЕАЭС транспортных средств, зарегистрированных на территории государств, не являющихся членами ЕАЭС, а также завершения операций временного вывоза транспортных средств международной перевозки, имеющих регистрацию в странах, являющихся членами ЕАЭС, с последующей проверкой на наличие индикаторов риска нарушения таможенного законодательства, связанного с перемещением данных транспортных средств через границу ЕАЭС;

3) формирование сообщения о прибытии товаров на территорию ЕАЭС, включающее проверку полноты представленных документов, а также полноты и достоверности указанных в данных документах сведений;

4) проведение в случае необходимости иных видов государственного контроля в отношении соответствующих подконтрольных товаров;

5) осуществление проверки на риски, в том числе с применением автоматического модуля выявления рисков в программном продукте, используемом для регистрации операций, связанных с прибытием товаров на территорию ЕАЭС (КПС «АПП»). Применение мер по минимизации риска, а также формирование отчетов по рискам.

В соответствии с требованиями Инструкции о действиях должностных лиц таможенных органов, совершающих таможенные операции и проводящих таможенный контроль при перевозке товаров автомобильным транспортом при их прибытии (убытии), помещении под таможенную процедуру таможенного транзита, а также временном хранении, утвержденной приказом ФТС России от 26.05.2011 № 1067, на совершение указанных выше операций, в случае отсутствия признаков рискованных поставок, отведен 10-минутный интервал.

Таможенная операция 2: таможенный транзит товаров.

После завершения операций, связанных с регистрацией сообщения о прибытии товаров на территорию ЕАЭС, данные товары могут быть помещены под выбранную декларантом таможенную процедуру либо размещены на временное хранение. При этом необходимо отметить, что, в соответствии с установленным Распоряжением Правительства РФ от 24.06.2008 № 907-р Перечнем видов хозяйственной и иной деятельности, которые могут осуществляться в пределах пунктов пропуска через государственную границу РФ, деятельность, связанная с временным хранением товаров на территории пунктов пропуска не предусмотрена. Из этого следует, что в пунктах пропуска возможно размещение товаров на временное хранение исключительно на складах, учрежденных таможенным органом. На практике, в связи с крайне ограниченным распространением данных складов, возможность размещения товаров на временное хранение в пунктах пропуска через таможенную границу ЕАЭС фактически отсутствует.

Возможность помещения товаров под таможенную процедуру, отличную от процедуры таможенного транзита, ограничена положениями приказа ФТС России от 21.05.2012 № 965 «О таможенных органах, правомочных регистрировать таможенные декларации». Приказ регламентирует исчерпывающий перечень таможенных процедур, под которые возможно помещение товаров в пограничном таможенном органе. В данный перечень включены:

- таможенная процедура таможенного транзита;

- таможенная процедура магазина беспошлинной торговли;
- процедура временного ввоза (допуска) и завершение данной процедуры;
- таможенная процедура временного вывоза;
- специальная таможенная процедура.

В связи с вышеизложенным подавляющее большинство товарных партий, прибывающих на территорию ЕАЭС, подлежит помещению под процедуру таможенного транзита.

Для помещения товаров под указанную процедуру декларант должен предоставить транзитную декларацию, в качестве которой могут использоваться книжка МДП, Карнет АТА, транспортные (перевозочные), коммерческие, а также иные документы. Из перечня документов, представляемых для выдачи разрешения на таможенный транзит товаров, на предыдущем этапе не предоставляются только документы, подтверждающие внесение обеспечения соблюдения таможенного транзита, свидетельства о допущении к перевозке под таможенными печатями и пломбами, а также описи документов, составляющих транзитную декларацию.

В качестве электронной копии транзитной декларации используется предварительная информация, представленная перевозчиком в объеме, отвечающем требованиям ст. 11 ТК ЕАЭС, и использованная ранее должностным лицом таможенного органа на этапе приема уведомления о прибытии товаров на территорию ЕАЭС.

Наиболее затратной по времени таможенной операцией, выполняемой при выдаче разрешения на таможенный транзит товаров (при условии отсутствия выявленных индикаторов риска), является проверка предоставленного декларантом обеспечения соблюдения таможенной процедуры таможенного транзита. Действующее законодательство предлагает множество способов внесения обеспечения соблюдения таможенного транзита, а также условий, при соблюдении которых предоставление обеспечения не требуется. Так, не требуется предоставления обеспечения соблюдения таможенного транзита в следующих

случаях: при перевозке товаров таможенным перевозчиком либо в адрес уполномоченного экономического оператора, в случаях, установленных международными договорами (конвенция МДП, конвенция о карнете АТА, конвенция о временном ввозе), в случаях, установленных п. 4 ст. 146 ТК ЕАЭС, а также международными договорами государств – членов ЕАЭС, при наличии у таможенного органа оснований полагать, что взятые перед ним обязательства соблюдения условий таможенной процедуры будут выполнены.

Во всех остальных случаях необходимо предоставление обеспечения соблюдения таможенной процедуры таможенного транзита. Частью 1 ст. 63 ТК ЕАЭС установлены следующие способы внесения обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов:

- 1) денежными средствами;
- 2) банковской гарантией;
- 3) поручительством;
- 4) залогом имущества.

Наиболее распространенными способами обеспечения соблюдения таможенной процедуры таможенного транзита остаются обеспечение уплаты таможенных пошлин поручительством, а также денежными средствами. Несколько реже встречаются случаи обеспечения уплаты таможенных пошлин банковской гарантией. Обеспечение уплаты таможенных пошлин залогом имущества применяется в крайне редких случаях.

После регистрации транзитной декларации программным средством осуществляется автоматическая проверка на риски в целях выявления индикаторов риска, нарушения законодательства, характерных для данной технологической операции.

Таможенная операция 3: завершение таможенной процедуры таможенного транзита.

Правовое регулирование прибытия товаров на таможенную территорию ЕАЭС обеспечивается нормами главы 14 ТК ЕАЭС и ведомственными актами

таможенных органов России, частично приведенными выше при описании таможенных операций, совершаемых в таможенном органе, расположенном на границе ЕАЭС.

Документы подлежат представлению перевозчиком в течение 1 часа с момента прибытия в зону таможенного контроля таможенного органа назначения в случае прибытия в период работы таможенного органа. В иных случаях документы представляются в течение 2 часов с момента начала первого рабочего дня, следующего за датой доставки товаров.

Таможенные операции начинают совершаться с момента предъявления документов. Действующим таможенным законодательством ЕАЭС установлены сроки совершения таможенных операций:

- а) регистрация подачи документов – в течение 1 часа;
- б) по сравнению с утратившим силу Таможенным кодексом Таможенного союза (ТК ТС), в действующем таможенном законодательстве ЕАЭС существенно сокращены сроки завершения таможенной процедуры таможенного транзита с 24 часов с момента регистрации подачи документов до 4 часов;
- в) помещение товаров под заявленную таможенную процедуру либо размещение на временное хранение – 3 часа.

В течение указанных временных интервалов должностными лицами таможенного органа назначения совершаются следующие таможенные операции:

- 1) подача документов для регистрации подтверждения прибытия транспортного средства в таможенный орган назначения;
- 2) проверка наличия в транзитной декларации отметок таможенного органа отправления о выпуске товаров;
- 3) проверка подлинности вышеуказанных отметок;
- 4) применение мер по минимизации рисков;
- 5) применения форм фактического контроля в виде таможенного осмотра транспортного средства. В случаях выявления индикаторов риска,

предусматривающих проведение таможенного досмотра товаров, применяется указанная форма таможенного контроля;

б) запрос электронной копии ТД с использованием АС КТТ-2 и проверка соответствия сведений, содержащихся в электронной копии ТД, сведениям, содержащимся в ТД;

7) завершение таможенной процедуры таможенного транзита;

8) возврат комплекта документов с отметками о завершении транзита перевозчику;

9) передача комплекта документов в ОКТТ таможни;

10) контроль за сроками подачи декларации на товары, таможенная процедура таможенного транзита которых завершена.

После завершения таможенной процедуры таможенного транзита декларантом в течение 3 часов предпринимаются действия, направленные на помещение товаров под выбранную таможенную процедуру либо размещение товаров на временное хранение.

На таможенных постах, имеющих штатную численность более 21 единицы и функционирующих в соответствии с положениями приказа ФТС России от 26.09.2012 № 1926 «Об утверждении перечня типовых структурных подразделений таможенных органов Российской Федерации», таможенные операции, связанные с завершением доставки товаров и их размещением на временное хранение, выполняются должностными лицами отделов таможенного досмотра. В связи с тем, что на таможенных постах, имеющих штатную численность менее 21 должностного лица, структурные подразделения могут не создаваться, совершение вышеуказанных таможенных операций, а также операций, связанных с подачей, регистрацией ДТ и выпуском товаров, может проводиться с привлечением одного должностного лица.

Таможенная операция 4: помещение товаров под заявленную декларантом таможенную процедуру либо их размещение на временное хранение.

Помещение под процедуру товаров, подлежащих иным видам государственного контроля, возможно только после осуществления соответствующих контрольных мероприятий.

Одновременно с проверкой соблюдения вышеуказанных условий при поступлении ДТ в информационную систему таможенного органа должностное лицо осуществляет контроль соблюдения декларантом требований, установленных п. 5 ст. 111 ТК ЕАЭС. По сравнению с действовавшим ранее таможенным законодательством ТС расширены основания отказа регистрации таможенной декларации и, соответственно, перечень контрольных процедур должностного лица таможенного органа. Должностное лицо таможенного органа, в частности, осуществляет:

- контроль наличия полномочий таможенного органа регистрировать таможенные декларации в отношении ввозимых товаров;
- проверку полномочий лица, подающего ДТ;
- проверку соблюдения формы таможенного декларирования;
- проверку полноты сведений, подлежащих обязательному указанию в соответствии с международным правом, а также национальными нормативными актами в области таможенного регулирования;
- контроль соответствия сведений, указанных в ДТ, установленному порядку декларирования товаров;
- проверку соответствия формата электронной ДТ и электронного вида ДТ установленным структурам и форматам;
- проверку местонахождения товаров, в отношении которых подается ДТ, за исключением товаров, указанных в п. 2 ст. 109 ТК ЕАЭС, либо товаров, определенных в соответствии с п. 3 ст. 109 ТК ЕАЭС, и соответствия местонахождения требованиям;
- контроль полноты действий, совершаемых при подаче ДТ;
- контроль соблюдения особенностей таможенного декларирования товаров, установленных национальным таможенным законодательством в соответствии с

п. 9 ст. 104 ТК ЕАЭС, которые подлежат выполнению до подачи ДТ либо одновременно с подачей декларации.

В случае успешного проведения проверочных мероприятий ДТ подлежит регистрации.

При помещении товаров под таможенную процедуру одновременно с ДТ представляются документы, необходимые для помещения товаров под заявленную таможенную процедуру. Перечень документов установлен ч. 1 ст. 108 ТК ЕАЭС. В случае отсутствия в документах сведений, заявленных в таможенной декларации, таможенный орган вправе потребовать предоставления иных документов, в соответствии с которыми заполнена ДТ. При этом вышеуказанный перечень документов может варьироваться в зависимости от заявляемой декларантом таможенной процедуры.

Из всего перечня установленных ТК ЕАЭС таможенных процедур в подавляющем большинстве случаев ДТ подаются участниками ВЭД в отношении товаров, декларируемых в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления.

При этом необходимо отметить, что в течение последующих отчетных периодов процент товарных партий, помещаемых под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления, остается практически постоянным.

Помещение товаров под основную таможенную процедуру, предусматривающую выпуск товаров для внутреннего потребления, возможно при соблюдении следующего перечня условий:

- 1) в отношении ввозимых товаров уплачены ввозные таможенные пошлины, налоги;
- 2) при ввозе на таможенную территорию ЕАЭС декларируемых товаров соблюдены запреты и ограничения;
- 3) представлены документы, подтверждающие соблюдение ограничений в связи с применением специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер.

Поскольку скорость таможенных операций является одним из основных показателей эффективности деятельности таможенных органов, на данный момент сроки совершения таможенных операций с товарами строго регламентированы. Так, на регистрацию таможенной декларации отводится 1 час. Существенно сокращены нормативы сроков выпуска товаров, установленные в новом таможенном законодательстве ЕАЭС. Так, если раньше сроки выпуска товаров составляли 1 день, следующий за днем регистрации ДТ, то в новом ТК ЕАЭС эти сроки сокращены до 4 часов со времени регистрации ДТ либо с момента выявления обстоятельств, указанных в п. 2 ст.119 ТК ЕАЭС.

ФТС России уделяет большое внимание вопросам сокращения сроков регистрации ДТ. Так, приказ ФТС России от 21.12.2015 № 2615 «О контрольных показателях эффективности деятельности региональных таможенных управлений и таможен, непосредственно подчиненных ФТС России, на 2016 год» содержит контрольный показатель эффективности деятельности таможенных органов, в соответствии с которым срок выпуска товаров, ввозимых на территорию ЕАЭС, не должен превышать 2 часов. Кроме этого, 4 апреля 2016 г. все таможенные органы включены в перечень объектов пилотной зоны для применения технологий автоматической регистрации ДТ, при ее подаче в форме электронного документа в целях помещения товаров под процедуры выпуска для внутреннего потребления либо свободной таможенной зоны.

Также распоряжением ФТС России от 08.04.2016 № 99-р утвержден перечень таможенных органов, реализующих технологию автоматического выпуска ДТ в ходе помещения товаров под процедуру выпуска для внутреннего потребления. Принятые меры позволяют сократить время, затрачиваемое на регистрацию и выпуск ДТ в десятки раз. Так, по результатам проводимого мониторинга средний показатель времени регистрации ДТ в автоматическом режиме варьируется в пределах от 20 до 40 секунд. Средний срок автоматического выпуска товаров – 4-5 минут. При этом регистрация и выпуск ДТ возможны в случае соответствия перечню установленных ФТС России критериев. Данные критерии позволяют

определить в качестве основной целевой аудитории пользователей данной технологии предприятия «зеленого сектора», обладающие низким уровнем риска возможного нарушения таможенного законодательства. Таким образом, снижение времени совершения таможенных операций при применении технологий автоматической регистрации и автоматического выпуска ДТ не приводит к снижению уровня таможенного контроля товаров.

В отношении поданной и зарегистрированной таможенной декларации также в порядке, установленном законодательством ЕАЭС, проводится проверка правильности определения кода товаров, в соответствии с ТН ВЭД, правильности определения таможенной стоимости ввозимых товаров, полноты начисления подлежащих уплате таможенных пошлин, налогов, а также факта списания денежных средств со счетов участника ВЭД. После проведения данных таможенных операций осуществляется выпуск товаров.

Таким образом, существующий механизм представляет собой довольно сложный процесс, занимающий достаточно существенный промежуток времени и содержащий в себе большое количество неавтоматизированных дублирующих операций.

Проведенный анализ действующей технологии совершения таможенных операций, реализованной на принципе модульности при совершении таможенных операций, позволяет говорить о следующих наиболее характерных проблемах для каждого из этапов реализации технологии таможенного контроля.

Проблемы на этапе регистрации сообщения о прибытии:

- 1) несоответствие реализованной в программных продуктах концепции совершения таможенных операций действующей нормативной базе, регламентирующей порядок проведения контроля перемещаемых через таможенную границу ЕАЭС товаров в части соблюдения порядка проведения контроля в пунктах пропуска. Данный порядок регламентирован приказом Минтранса от 24.01.2014 № 23 «Об утверждении типовой схемы организации пропуска через государственную границу Российской Федерации транспортных

средств, грузов, товаров и животных в автомобильных пунктах пропуска». В соответствии с данным приказом при ввозе товаров на таможенную территорию ЕАЭС совершение операций, заключающихся в проведении транспортного и иных видов контроля, осуществляется до проведения таможенного контроля.

В свою очередь, результаты проведения транспортного контроля фиксируются в отдельном журнале КПС «АПП», а результаты проведения иных видов контроля вносятся непосредственно в товарную часть электронного журнала сообщений о прибытии. Таким образом, в случае проведения транспортного контроля до регистрации прибытия товаров на территорию ЕАЭС возникает необходимость ручного ввода данных в поля, подлежащие заполнению при проведении транспортного контроля. В случае изменения последовательности существует возможность автоматического заполнения порядка 70 % обязательных к заполнению полей на основе предварительной информации, поданной перевозчиком для регистрации прибытия товаров. Возможность внесения результатов проведения ветеринарного, карантинного фитосанитарного, а также санитарно-карантинного контроля до регистрации уведомления о прибытии товаров на территорию ЕАЭС вовсе отсутствует;

2) отсутствие автоматизации процессов отнесения ввозимых на территорию ЕАЭС товаров к перечням товаров, подлежащих иным видам государственного контроля, а также товаров, в отношении которых действуют запреты и ограничения;

3) реализация таможенного контроля на этапе приема сообщения о прибытии товаров на таможенную территорию ЕАЭС посредством применения автоматизированных и неформализованных профилей риска при минимизации реализованных автоматических профилей риска.

Проблемы на этапе выдачи разрешения на таможенный транзит товаров.

Таможенные операции совершаются в программном продукте КПС «Транзитные операции». В случае подачи подконтрольным лицом транзитной

декларации в электронной форме механизм перегрузки данных о ввозимых товарах из КПС «АПП» в КПС «Транзитные операции» не используется.

Таким образом, возможность загрузки уже проверенных сведений о перемещаемой товарной партии отсутствует. При этом структура полей КПС «Транзитные операции» отличается от КПС «АПП» исключительно графами: таможенный орган назначения, сведения о принципале (в качестве которого в большинстве случаев выступает перевозчик товаров), а также информация о способе внесения декларантом обеспечения соблюдения таможенной процедуры таможенного транзита.

В случае выявления индикаторов риска, предусматривающих таможенный досмотр товаров, поручение на досмотр формируется в ручном режиме с использованием программного продукта «Аист-М» в связи с отсутствием функциональной возможности перегрузки сведений о ввозимой товарной партии из КПС «АПП» и КПС «Транзитные операции».

Проблемы, связанные с завершением процедуры таможенного транзита и помещением товаров под заявленную процедуру.

Процедура осуществляется с использованием 3 программных продуктов: КПС «Транзитные операции» для завершения таможенной процедуры таможенного транзита, АИС «АИСТ-М» для контроля за совершением уполномоченным лицом действий, направленных на помещение товаров под заявленную таможенную процедуру, КПС «Учет товаров на ВХ» для контроля за размещением товаров на временное хранение, а также сроков их хранения.

Из всех вышеуказанных программных продуктов реализован лишь один алгоритм автоматической перегрузки сведений, позволяющий получить информацию в КПС «Учет товаров на ВХ» о поданной декларации на товары. Данное обстоятельство значительно увеличивает сроки таможенных операций и не позволяет обеспечить эффективный контроль исполнения декларантом обязанности в части соблюдения условий помещения товаров под таможенную процедуру, по сути, являющийся простейшей задачей в случае регистрации

совершенных в отношении товаров таможенных операций в едином программном продукте. Кроме того, внесение сведений в поля КПС «Учет товаров на ВХ» осуществляется посредством ручного ввода данных, что также увеличивает время совершения операций.

Помимо этого, таможенные операции, связанные с завершением процедуры транзита, а также помещением под процедуру, осуществляются должностными лицами различных отделов, что вкуче с реализованной технологией подачи ДТ в электронной форме, а также нормативно установленной обязанностью направления предъявленных на границе документов, составляющих транзитную декларацию в ОКТТ таможни, может привести к факту предоставления должностному лицу, осуществляющему прием, регистрацию и выпуск ДТ документов, отличающихся от предъявленных и идентифицированных на предыдущих этапах совершения таможенных операций с данными товарами.

Таким образом, приведенная выше концепция модульности, используемая в настоящее время в ходе совершения таможенных операций в отношении товаров, имеет ряд значительных недостатков, в первую очередь обусловленных дублированием операций, а также значительным процентным соотношением сведений, вводимых должностными лицами вручную, а также подлежащих перепроверке.

Кроме того, обособленность совершения вышеуказанных таможенных операций оказывает существенное влияние на снижение эффективности и качества таможенных услуг и также значительно усложняет применение системы управления рисками в ходе проведения таможенного контроля, поскольку в настоящее время отсутствует единый порядок выработки решения в случае возникновения риска нарушения таможенного законодательства в условиях дискретности таможенных операций и таможенного контроля.

Данная проблема является следствием отсутствия сквозного процесса совершения таможенных операций. Кроме этого, таможенные органы не могут выполнять свои функции обособленно от других федеральных органов

исполнительной власти и их структурных подразделений (ведомств), активно взаимодействуя с ними, в том числе с ФНС России, Минэкономразвития, Минкультуры, МВД России, ФСБ России и иными ведомствами. Таким образом, отсутствие налаженных бизнес-процессов сквозного типа значительно снижает эффективность межведомственного взаимодействия таможенных органов.

При этом для совершения указанных таможенных операций используются автономные, изолированные друг от друга программные продукты. Данное обстоятельство не позволяет должностным лицам таможенных органов обеспечить выгрузку данных в полном объеме из одного программного продукта в другой. Поэтому целесообразно создание единой системы, способной эффективно использовать временные ресурсы и обуславливать повышение качества проведения контроля.

1.2 Оценка качества и эффективности таможенных услуг

Задача повышения качества таможенных услуг, являющаяся основной тенденцией развития таможенных органов, непосредственно связана с требованиями современных реалий к повышению эффективности управления государственными органами, с целью сокращения расходов участников внешнеэкономической деятельности и государства. Данный фактор оказывает прямое влияние на увеличение внешнеторгового оборота, рост прибыли предприятий и увеличение налоговых поступлений в бюджет РФ.

Целесообразность и эффективность социально-экономических процессов, протекающих в рамках инновационной системы, могут быть оценены посредством критериев, обусловленных целями и средствами экономического развития. Применительно к деятельности таможенных органов к основным показателям качества государственных услуг относят:

– своевременность и оперативность – характеризуют актуальность и продуктивность предоставления услуги;

– доступность – характеризует форму и удобство предоставления услуги для потребителя (например, документ предоставляется в бумажной или электронной форме непосредственно в таможенном органе или по сети Интернет);

– количество поступающих письменных обращений и жалоб – характеризует наличие обратной связи для предложений и обжалования решений, принимаемых таможенным органом;

– культура обслуживания – характеристика, отражающая компетентность, вежливость и внимательность должностных лиц таможенных органов.

В настоящее время для оценки качества таможенных услуг в той или иной мере используются четыре модели, приведенные в научной литературе: системно-ресурсная, целевая, комплексная и модель удовлетворения участника.

Сокращение среднего времени совершения как отдельных действий и операций, так и в целом проведения государственного контроля в отношении одной товарной партии свидетельствует о новом качестве технологического процесса осуществления государственного контроля в отношении подконтрольных товаров.

Основными критериями оценки качества государственных таможенных услуг как на международном, так и на национальном уровне определены сроки таможенных операций и проведения таможенного контроля. Сроки совершения операций являются показателями своевременности и оперативности предоставления государственных таможенных услуг.

Снижение времени совершения операций позволяет увеличить пропускную способность таможенных органов, что неизменно приведет к ускорению товарооборота и будет способствовать повышению эффективности реализации фискальной функции таможенных органов РФ. Показатели качества таможенных услуг, выражающиеся в сроках совершения операций и проведения контроля, заложены в основу формирования международных рейтингов, в соответствии с которыми определяется привлекательность и конкурентоспособность экономик стран мира.

Например, в рейтинге глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума в число показателей, характеризующих эффективность рынка товаров и услуг и международную конкурентоспособность страны, включен показатель «затраты, связанные с таможенными процедурами» («Burden of customs procedures»). Данный показатель формируется на основе оценки мнения руководителей предприятий – участников ВЭД об их отношении к эффективности организации таможенных процедур. По данным исследования на 2017 – 2018 гг., Россия занимает 76-е место в мире по эффективности организации таможенных процедур, по мнению участников ВЭД.

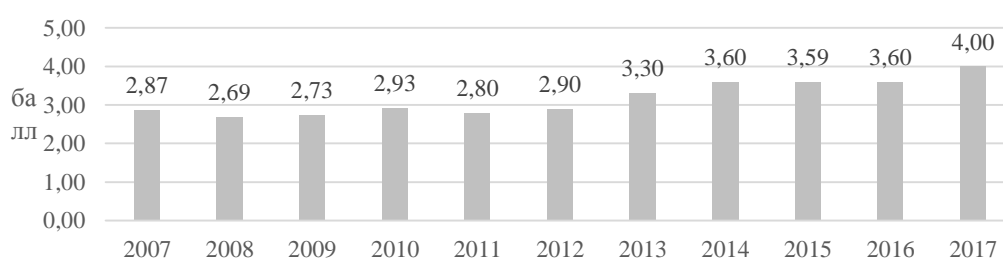


Рисунок 2 – Изменение оценок качества таможенных процедур участниками ВЭД в России в 2007–2017 гг., баллах

В результате анализа сведений, приведенных на рисунке 2, необходимо отметить что, несмотря на заметный рост в последние годы оценки работы таможенных органов, качество организации таможенного сервиса требует дальнейшего совершенствования.

Другим общим ориентиром, все еще не «легализованным» в стратегических задачах развития таможенной службы РФ и позволяющим оценить состояние качества совершения таможенных операций, является формируемый на основе опросов Всемирным Банком индекс эффективности логистики (LPI-index), то есть показатель, отражающий работу таможенных органов (компонент «customs» в методологии Всемирного Банка). Показатель определяется по результатам опроса участников ВЭД.

Согласно методическим положениям по проведению опроса, он отражает такие характеристики таможенных операций, как их скорость, простота и предсказуемость. Шкала оценки варьируется от 1 до 5 баллов. По данным на 2016г., Россия занимает 141-е место в мире по уровню работы таможенных органов в соответствии с данным исследованием. На рисунке 3 приведено изменение восприятия участников ВЭД – прямых получателей таможенных услуг – эффективности работы таможенных органов за 2007–2016 гг.

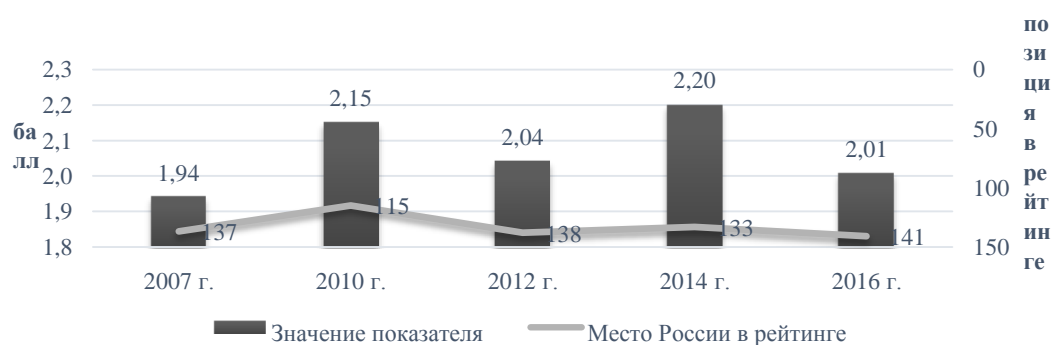


Рисунок 3 – Изменение восприятия участников ВЭД работы таможенных органов в 2007–2016 гг., баллах

Как видно, и в этом аспекте сторонней оценки качества осуществления таможенных операций нет стабильности, а результаты оценок показывают необходимость дальнейшего совершенствования условий и процедур совершения таможенных операций.

В числе параметров, также позволяющих получить представление о текущем состоянии сроков совершения таможенных операций на границе, можно выделить индикаторы, полученные по результатам исследования Doing Business. Данное исследование представляет особую значимость, поскольку взято за основу и «легализованную» долгосрочную цель деятельности российских таможенных органов. В частности, в разделе «международная торговля» исследования, проводимого Всемирным Банком, оцениваются следующие временные параметры совершения таможенных операций:

– временные затраты на экспорт при осуществлении государственного контроля в таможенном органе, расположенном на границе ЕАЭС;

– время оформления документов при осуществлении экспорта включают сроки получения документов, подготовки и оформления документов, предъявления и предоставления документов;

– временные затраты на осуществление всех видов государственного контроля в отношении импортируемых на территорию ЕАЭС товаров, включающие сроки подготовки и подачи документов в ходе прохождения пограничного и таможенного контроля, совершения таможенными органами операций и проведения контроля на границе;

– время оформления документов, включая получение, подготовку и оформление документов, а также их предоставление при импорте товаров.

В целях сокращения времени совершения таможенных операций Правительством РФ разработаны меры, направленные на обеспечение организационно-правовых условий решения данной задачи. В частности, изданы следующие акты:

1) Постановление Правительства РФ от 29.09.2012 № 994 «Об утверждении Положения о системе показателей таможенных органов Российской Федерации, порядке и методике их мониторинга». Данным постановлением введен показатель времени совершения операций в автомобильных пунктах пропуска в отношении товаров, не отнесенных к рисковому поставкам, в том числе связанных с проведением иных видов государственного контроля;

2) Распоряжение Правительства РФ от 29.06.2012 № 1125-р, которым утвержден план мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование таможенного администрирования».

В целях реализации указанного плана ведется работа по совершенствованию таможенных операций – их упрощения, что позволит сделать их быстрыми и прозрачными, с одновременным повышением эффективности таможенного контроля в связи с активизацией использования информационных технологий, а

также смещения акцентов таможенного контроля на этапы, предшествующие ввозу товаров на территорию ЕАЭС, а также следующие за выпуском товаров.

К числу контрольных показателей «дорожной карты» относятся:

- снижение количества документов, предоставляемых при ввозе товаров и транспортных средств на территорию ЕАЭС, а также вывозе товаров с данной территории в целях совершения таможенных формальностей;

- сокращение сроков подготовки и получения документов, необходимых для помещения товаров под процедуры экспорта и выпуска для внутреннего потребления;

- снижение сроков проведения всех видов государственного контроля, в отношении товаров и транспортных средств, ввозимых на территорию ЕАЭС, а также вывозимых с указанной территории; сокращение доли незаконного оборота иностранных товаров на территории ЕАЭС;

- внедрение технологий таможенного декларирования и выпуска товаров, позволяющих сократить сроки прохождения административных процедур в связи с ввозом товаров и транспортных средств на территорию ЕАЭС, а также вывозом товаров с данной территории до минимальных значений.

Внедрение элементов рассмотренного плана мероприятий уже оказало значительное влияние на развитие внешней торговли, а также способствовало повышению качества предоставления государственных таможенных услуг, что позволило РФ подняться в позициях рейтинга Doing Business и, по данным на 2017г., занять в нем 35 место.

Эффективность деятельности таможенных органов самым непосредственным образом связана с эффективностью таможенного контроля. С другой стороны, практика работы таможенных органов позволяет утверждать, что эффективность таможенного контроля напрямую зависит от эффективности его основного технологического элемента – системы управления рисками.

Исходные принципы создания системы управления рисками заложены еще в уже утратившем силу ТК ТС, в соответствии с положениями которого

таможенный контроль товаров осуществляется исходя из принципа выборочности. Аналогичный принцип закреплен в ч. 4 ст. 310 ТК ЕАЭС, согласно которому при проведении таможенного контроля таможенные органы основываются на принципе выборочности его объектов, форм таможенного контроля и (или) мер, обеспечивающих его проведение. Основанием для выбора форм таможенного контроля в отношении каждой конкретной партии перемещаемых товаров является СУР.

Понятие «управление рисками» в ТК ЕАЭС несколько отличается от данного понятия в действовавшем ранее ТК ТС. В новом понятийном аппарате таможенного законодательства ЕАЭС под управлением рисками понимается «систематизированная деятельность таможенных органов по минимизации вероятности наступления событий, связанных с несоблюдением международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования и законодательства государств-членов о таможенном регулировании, и возможного ущерба от их наступления» (ст. 378 ТК ЕАЭС). Понятие «управление рисками» в прежнем таможенном законодательстве стран ЕАЭС раскрывалось через термин «систематическая работа». Такая работа включала разработку и практическую реализацию мер по минимизации рисков, оценке эффективности их реализации, и контролю совершения таможенных операций, предусматривающих непрерывное обновление, анализ и пересмотр имеющейся в распоряжении таможенных органов информации.

Одной из основополагающих целей применения СУР заявлено обеспечение эффективности таможенного контроля (ч. 3 ст. 378 ТК ЕАЭС). Решение данной задачи осуществляется в рамках следующих моделей и подходов развития СУР:

- 1) субъектно-ориентированная модель;
- 2) организация системной аналитической работы эффективности применения СУР;
- 3) Применение отраслевого и автоматизированного подходов СУР.

С 2013 года ФТС России внедряются принципы субъектно-ориентированного подхода СУР, предусматривающего выделение участников ВЭД, обладающих низким уровнем риска несоблюдения таможенного законодательства при осуществлении ВЭД.

Субъектно-ориентированный подход СУР предоставляет возможность смещать акценты в таможенном контроле на этап «после выпуска товаров», обеспечивать рациональное использование ресурсов таможни, сконцентрировать основные усилия при реализации таможенного контроля на наиболее рискованных направлениях.

В современных условиях категорирование участников ВЭД осуществляется с применением отраслевого и автоматизированного подходов.

Отраслевой подход используется в целях идентификации уровня риска нарушения законодательства участниками ВЭД, осуществляющими:

- производственную деятельность;
- импорт отдельных категорий товаров (рыбная, мясная продукция);
- промышленную сборку транспортных средств;
- экспорт самостоятельно произведенной продукции.

Категорирование рисков на основе отраслевого подхода предполагает анализ информации для определения категории риска в соответствии с определенными критериями, в число которых входит:

- уставной капитал организации;
- чистые активы участника ВЭД;
- штатная численность организации;
- система налогообложения, реализованная в организации;
- период, в течение которого участником осуществляется ВЭД;
- объемы совершения импортно-экспортных операций;
- своевременная уплата таможенных пошлин, налогов, администрируемых таможенными и налоговыми органами;

– наличие случаев привлечения к административной ответственности; – прочие индикаторы.

С учетом ранее приобретенного опыта ФТС России на постоянной основе ведется работа, связанная с актуализацией перечня перечисленных критериев. Отнесение участника ВЭД к «зеленому сектору» на основе отраслевого принципа возможно в случае его соответствия 13 критериям, главными из которых являются:

- основной вид деятельности (производственная);
- размер уставного капитала (не менее 10 млн рублей);
- количество лиц, задействованных в основном производстве (не менее 50 человек);
- декларационный массив (более 50 ДТ в год);
- отсутствие повторных фактов привлечения к административной ответственности, наличие крупных сумм административных штрафов и неисполненных постановлений по делам об административных правонарушениях;
- отсутствие задолженности по уплате налогов и сборов, а также неисполненной обязанности по уплате таможенных платежей.

По данным на начало 2018 г., к категории лиц, отнесенных к группе участников с низким уровнем риска по отраслевому подходу, причислено 406 организаций – на их долю пришлось 9 % деклараций на товары и порядка 12 % таможенных платежей.

Риск-категорирование на основе автоматизированного подхода осуществляется программными средствами на базе построения математической модели анализа критериев, характеризующих значимые аспекты деятельности участников ВЭД. Кроме этого, учитываются результаты совершения операций, а также проведения таможенного контроля в отношении предыдущих поставок перемещаемых товаров.

С 1 января 2017 г. на основе Приказа ФТС России от 01.12.2016 № 2256 «Об утверждении Порядка автоматизированного определения категории уровня риска

участников внешнеэкономической деятельности» действует новый порядок осуществления автоматизированного анализа деятельности участников ВЭД. Для этого используется трехуровневое дифференцирование по категориям риска: высокий, средний и низкий.

В ведомственных проектах развития ФТС России установлены плановые показатели, предусматривающие:

- постепенное повышение доли ДТ, выпущенных в автоматическом режиме, поданных участниками ВЭД, отнесенными к субъектам низкого уровня риска нарушения законодательства при заявлении таможенных процедур, предусматривающих экспорт товаров, до 80 % к 2025 г.;

- повышение доли электронных ДТ, поданных участниками ВЭД низкого уровня риска, выпущенных в автоматическом режиме при декларировании таможенных процедур, предусматривающих ввоз товаров на территорию ЕАЭС, до 80 % к 2025 г.;

- повышение доли таможенных досмотров, проведенных при таможенном декларировании товаров, ввозимых субъектами контроля высокого уровня риска нарушения таможенного законодательства, в общем объеме таможенных досмотров ввозимых товаров до 60 % к 2025 г.;

- снижение доли таможенных досмотров, проведенных при таможенном декларировании товаров, ввозимых субъектами контроля среднего уровня риска нарушения таможенного законодательства, в общем объеме таможенных досмотров ввозимых товаров до 30 % к 2025 г.;

- снижение доли таможенных досмотров, проведенных при таможенном декларировании товаров, ввозимых субъектами контроля низкого уровня риска нарушения таможенного законодательства, в общем объеме таможенных досмотров ввозимых товаров до 10 % к 2025 г.

Развитие категорирования участников ВЭД привело к отнесению свыше двух тысяч импортеров (имеющих общий объем декларационного массива в размере 40 %, а также 52 % сумм таможенных пошлин, налогов, уплачиваемых при ввозе

товаров) к субъектам ВЭД низкого уровня риска нарушения законодательства. Реализация принципа выборочного таможенного контроля, вкупе с применением субъектно-ориентированного подхода, способствует значительному сокращению сроков проведения таможенного контроля в отношении товаров, перемещаемых в адрес участников ВЭД, отнесенных низкому уровню риска, а также общему сокращению количества товарных партий, в отношении которых применяются формы фактического контроля (доля товарных партий, в отношении которых проведен таможенный досмотр, сократилась в 10 раз – с 7 до 0,7 %; применение мер по минимизации риска, связанных с запросом дополнительных документов и сведений снизилось в 11 раз – с 15 до 1,3 %).

Также внедрение СУР позволило получить некоторые позитивные результаты в осуществлении таможенного контроля. Так, по данным ФТС России, только в 2016 г. (за 11 месяцев) в результате применения СУР дополнительно довызыскано более 22 млрд рублей, или на 38 % больше, чем за 11 месяцев 2015 г.

В соответствии с Государственной программой РФ «Развитие внешнеэкономической деятельности», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 330, оценка деятельности таможенных органов, связанной с применением СУР в 2016 г., производилась по следующим показателям:

- доля товарных партий, в отношении которых проведен таможенный досмотр, в общем количестве партий, на которые подана ДТ;
- доля нарушений таможенного законодательства, выявленных при декларировании товаров с применением СУР.

В таблице 2 приведены плановые и фактические значения вышеперечисленных показателей по результатам деятельности в 2017 г.

Применение СУР также оценивается по показателям, установленным Постановлением Правительства РФ от 29.09.2012 № 994 «Об утверждении положения о системе показателей работы таможенных органов Российской Федерации, порядке и методике их мониторинга»:

– доля товарных партий, подвергнутых таможенному досмотру, в общем количестве партий, задекларированных участником ВЭД;

– доля эффективных таможенных досмотров, в результате которых выявлены нарушения таможенного законодательства ЕАЭС.

Таблица 2 – Плановые и фактические значения показателей, отражающих результативность применения СУР при проведении таможенного контроля, 2017 г.

№ п/п	Наименование показателя	Плановое значение на 2017 г. (проценты)	Фактическое значение за 10 месяцев 2017 г. (проценты)
1	Доля товарных партий, в отношении которых проведен таможенный досмотр, в общем количестве товарных партий, в отношении которых подана декларация на товары, не более, %	5,3	2,3
2	Доля нарушений таможенного законодательства и иных правонарушений, выявленных при декларировании товаров с применением системы управления рисками, в общем объеме таких нарушений, выявленных таможенными органами по результатам таможенного контроля, не менее, %	80	85,9

Источник: данные ФТС РФ [26].

Плановые и фактические значения этих показателей приведены в таблице 3. Несмотря на достигнутые результаты, в практике применения СУР имеет место ряд проблемных вопросов, приводящих к недостаточной результативности применения СУР по отдельным направлениям, обусловленных недостаточным уровнем автоматизации процесса управления рисками.

Следует констатировать, что СУР имеет недостаточную эффективность в части минимизации рисков, связанных с уклонением от уплаты таможенных пошлин, налогов в полном объеме. Предпосылками к неполному начислению таможенных пошлин являются занижение таможенной стоимости, заявление недостоверного классификационного кода товаров в соответствии с ТН ВЭД

ЕАЭС, а также возможное неправомерное предоставление тарифных преференций.

Таблица 3 – Плановые и фактические значения результативности применения СУР при проведении таможенного контроля, 2017 г.

№ п/п	Наименование показателя	Плановое значение на 2017 г. (проценты)	Фактическое значение в 2017 г. (проценты)
1	Доля товарных партий, в отношении которых проведен таможенный досмотр, в общем количестве товарных партий, по которым подана ДТ, не более, %	7/1,6	3,3/0,5
2	Доля эффективных таможенных досмотров, в результате которых выявлены нарушения таможенного законодательства ЕАЭС и законодательства РФ о таможенном деле либо в результате которых принято решение об отказе в выпуске товаров в общем объеме досматриваемых партий, не менее, %	23	47

Источник: данные ФТС РФ [26].

Кроме того, вопросы анализа единых централизованных информационных ресурсов находятся в стадии зарождения, что не позволяет обеспечить эффективное выявление рисков, связанных с недостоверной классификацией декларируемых товаров. Не выработан системный подход в части выявления фактов неправомерного предоставления тарифных преференций.

Также проблемным вопросом применения СУР является организация анализа и выявления рисков, связанных с перемещением товаров, подлежащих иным видам государственного контроля, обусловленным отсутствием возможности проведения анализа сведений, содержащихся в базах данных иных федеральных органов исполнительной власти.

Выступление перевозчика в качестве декларанта при совершении операций по регистрации прибытия товаров на территорию ЕАЭС и их дальнейшим помещением под таможенную процедуру таможенного транзита в пограничном

таможенном органе не позволяет реализовать концепцию проведения таможенного контроля на основе субъектно-ориентированного подхода.

Кроме того, в соответствии с Положением о действиях должностных лиц таможенных органов при реализации системы управления рисками, риски, содержащиеся в профилях рисков, могут выявляться на любой из 20 технологических операций.

Данное обстоятельство, в совокупности с различными программными продуктами, используемыми в таможенных органах при совершении таможенных операций с товарами, явилось предпосылкой к внедрению различных модулей проверки сведений, формируемых в результате проведения операций, на предмет наличия индикаторов риска. Таким образом, при совершении таможенных операций с товарами как в пограничном, так и во внутреннем таможенном органе проверка на риски производится несколько раз, что оказывает негативное влияние на скорость совершения операций.

Характеризуя вопросы эффективности таможенного контроля путем анализа СУР, в качестве одной из ключевых проблем необходимо отметить недостаточные акценты на снижение числа проверок одной и той же товарной партии на риски. Процедура проверки товарной партии на риски является затратной по времени и приводит к снижению показателей качества совершения таможенных операций и таможенного контроля. Повторные же проверки одной и той же партии, очевидно, еще более увеличивают время совершения таможенных операций и таможенного контроля товарных партий в пунктах пропуска.

Указанные проблемы также актуализируют задачу внедрения сквозного процесса таможенного контроля, который позволит исключить дублирование вносимых сведений, а также минимизировать число применяемых проверок на риски.

Также одним из перспективных направлений повышения эффективности таможенного контроля является внедрение электронного декларирования,

позволяющего практически полностью исключить влияние человеческого фактора при подаче декларации на товары.

В аспекте расширения практики реализации указанной технологии сквозной процесс таможенного контроля обеспечит возможность проведения аналитической работы с массивом информации о конкретных поставках, поданных в ДТ, что позволит увеличить эффективность системы управления рисками, снизить объем подвергаемых фактическому контролю товарных партий.

Выводы по первой главе

Таким образом, по результатам проведенного анализа сформулированы проблемы повышения эффективности и качества таможенных услуг:

Во-первых, проблема дублирования технологических операций в процессе таможенного контроля. В рамках действующей технологии совершения операций с товарами, в ходе их помещения под таможенную процедуру, на каждом этапе движения товара с момента его ввоза на территорию ЕАЭС до помещения под выбранную декларантом таможенную процедуру, действия всех должностных лиц, участвующих в процессе таможенного контроля, не согласованы и автономны.

Во-вторых, проблема недостаточного инструментального и методического обеспечения анализа качества и эффективности таможенных услуг. В настоящее время отсутствует единый подход к анализу процесса предоставления таможенных услуг и порядку выработки решения по минимизации риска снижения их качества и эффективности, в том числе вследствие нарушения таможенного законодательства в условиях дискретности таможенных операций и таможенного контроля.

В-третьих, проблемы совершения таможенных операций и таможенного контроля заключаются в отсутствии механизма повышения эффективности и качества таможенных услуг. Таким образом, не обеспечиваются согласованное взаимодействие должностных лиц таможенных органов, непрерывность и оперативность предоставления таможенных услуг. Для решения такой проблемы

требуется модернизация процесса таможенного контроля, единая инструментальная и методическая среда анализа эффективности и качества таможенных услуг и соответствующий механизм администрирования.

2 РАЗРАБОТКА КОНЦЕПЦИИ СКВОЗНОГО ПРОЦЕССА ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ И МЕТОДИЧЕСКИХ ПОЛОЖЕНИЙ ПО ЕГО ОЦЕНКЕ

2.1 Концептуальные положения и структурно-функциональная модель сквозного процесса таможенного контроля товаров

Проблемные вопросы, приведенные в главе 1, характерны для действующего механизма совершения операций в отношении товаров, помещаемых под таможенную процедуру. Эти вопросы требуют последовательного, системного решения путем разработки концептуальных основ организации сквозного таможенного контроля, разработки механизмов реализации сквозного процесса при совершении таможенных операций.

Методологическая основа концепции сквозного процесса – это процессный подход.

Процесс представляет собой деятельность организации, включающую следующие принципы:

- ценность деятельности для организации;
- ценность результатов рассматриваемой деятельности для внешних и внутренних потребителей продукта, либо услуги;
- ответственность руководителя за результативность и эффективность деятельности организации;
- принцип сохранения необходимых для деятельности организации ресурсов: персонала, программного обеспечения, оборудования, среды, информации;
- принцип установления критериев и показателей оценки деятельности организации либо показателей оценки удовлетворенности потребителей качеством предоставления услуг (внутренних, внешних).

Итак, процесс является устойчивой и целенаправленной совокупностью видов деятельности.

Можно выделить следующие группы процессов на современном этапе развития процессного подхода:

- сквозные процессы, проходящие через несколько функциональных подразделений организации либо через всю задействованную в процессе организацию;

- процессы подразделений (подпроцессы), область распространения и применения, которых ограничена одним функциональным подразделением организации (зачастую данные процессы носят название внутрифункциональных);

- операции нижнего уровня (функции) деятельности организации, зачастую выполняемые одним человеком.

В целях управления процессом определяется лицо, ответственное за его выполнение и достигнутые результаты. Должностное лицо или коллегиальный орган управления, имеющий в своем распоряжении ресурсы, необходимые для выполнения процесса, и несущий ответственность за результаты процесса, называется руководителем (владельцем) процесса.

По характеру результата подразделяют производственные и обслуживающие процессы: в первом случае результатом деятельности является материальный продукт, во втором – услуга.

По характеру деятельности можно выделить операционные и управленческие процессы. Используя другую типологию, можно классифицировать данные процессы на технологические и бизнес-процессы.

Классификация процессов:

- программа разработки комплекса методов повышения продуктивности производства, в ходе реализации которой была предложена структурная схема процессов. Все рассматриваемые в данном методе процессы были поделены на первичные и поддерживающие (вспомогательные), в соответствии с теорией М. Портера о цепочках ценности;

- оценка участия в создании ценности. Здесь процессы подразделяются на прямые и косвенные: первые – непосредственно отвечают за производство

конечного продукта/услуги либо информации, вторые – дополняют и подготавливают это производство;

– сложность, в соответствии с которой осуществляется разделение макро- и микропроцессов.

Процесс совершения таможенных операций, в том числе таможенного контроля, представляется сложным процессом и является первичным в разрезе регулятивной функции таможенных органов. Такой процесс, прежде всего, направлен на производство услуги, выраженной в защите национальных интересов и создании условий содействия развитию внешнеторговой деятельности.

Основной смысл ускорения процессов совершения операций при внедрении механизма сквозного контроля заключается в исключении дублирующих функций, повторного внесения сведений в отдельные поля, а также вынесением части операций на этап, предшествующий подаче документов и сведений, а также предъявлению товаров таможенному органу. Повышение эффективности таможенного контроля достигается за счет качественно нового уровня анализа представленной в полном объеме информации о перемещаемых товарах, что способствует выявлению индикаторов риска в отношении конкретных поставок с последующим акцентом на разработку целевых профилей риска по конкретным поставкам.

По общим положениям теории научного познания решение разного рода научно-методических задач, в том числе создания механизмов управления отдельными объектами, предметами, явлениями, событиями рекомендуется начинать с построения концептуальных основ выбранной области.

Понятие концепции может трактоваться по-разному:

- как система научных взглядов на предмет исследования;
- как способ понимания и трактовки какого-либо предмета (процесса, явления);
- как основная точка зрения на предмет.

Элементы Концепции сквозного процесса при совершении операций с товарами при их помещении под таможенную процедуру:

- понятийный аппарат;
- комплексная цель Концепции;
- комплекс задач Концепции;
- принципы Концепции;
- требования реализации сквозного процесса ТК;
- механизмы и инструменты Концепции;
- содержание подсистем сквозного процесса ТК;
- этапы реализации Концепции.

Основные цели Концепции:

- создание современной, соответствующей текущим требованиям системы таможенного контроля, обеспечивающей совершение таможенных операций на основе принципов процессного подхода управления;

- повышение временной результативности проведения таможенных формальностей, в том числе снижение времени (повышение скорости) таможенных операций;

- повышение экономической эффективности таможенного контроля посредством оптимизации совершаемых операций в рамках сквозного таможенного контроля, в том числе увеличение собираемости таможенных пошлин и платежей, снижение расходов, связанных с совершением таможенных формальностей для участников ВЭД и других хозяйствующих субъектов;

- создание единого информационного пространства, обеспечивающего эффективное сквозное взаимодействие структурных подразделений таможенных органов и межведомственное взаимодействие с иными государственными контрольными органами в ходе совершения таможенных операций и проведения таможенного контроля;

- создание информационно-технических и инфраструктурных условий для повышения эффективности взаимодействия органов государств – членов ЕАЭС.

Задачи Концепции:

а) совершенствование нормативно-правового обеспечения организации сквозного процесса таможенного контроля и перераспределения функций между органами государственного контроля;

б) создание информационно-технологической инфраструктуры осуществления сквозного таможенного контроля в рамках единого информационного пространства;

в) создание организационных и кадровых условий реализации сквозного процесса таможенного контроля;

г) разработка методического обеспечения осуществления сквозного таможенного контроля.

Данные задачи можно решить, основываясь на систему принципов, представленных на рисунке 4.



Рисунок 4 – Система принципов Концепции сквозного процесса совершения таможенных операций и проведения контроля

Соответствие подготовительных и основных мероприятий по внедрению Концепции сформулированным принципам становится условием упорядочивания процесса таможенного контроля, минимизации дублирования отдельных таможенных операций и действий должностными лицами, снижения случаев повторного представления участниками ВЭД сведений о товарах, повышения скорости таможенных операций, а также проведения таможенного контроля, регламентирования зон ответственности сотрудников и должностных лиц таможенных органов за соблюдение требований административных регламентов совершения таможенных операций.

Требования организации сквозного процесса таможенного контроля в рамках предлагаемой Концепции:

- обеспечение совместимости программных средств и задач, используемых для сквозного таможенного контроля, либо переход на единое программное средство;

- соответствие должностных полномочий сотрудников таможенных органов задачам организации сквозного процесса таможенного контроля;

- обеспечение межфункциональной совместимости подразделений таможенных органов, а также эффективного межведомственного взаимодействия с иными государственными контрольными органами;

- внедрение качественного информационного обеспечения проведения таможенного контроля;

- использование унифицированных форм документов, в том числе электронных;

- использование единых форматов, регламентов передачи информации между подразделениями таможенных органов, а также иными государственными контрольными органами;

- архитектура создаваемой системы должна учитывать возможность реализации других таможенных операций и процедур в рамках системы таможенного администрирования;

– возможность информационного взаимодействия системы с внешними информационными системами.

Подсистемы сквозного процесса таможенного контроля:

- правовое обеспечение;
- организационное обеспечение;
- кадровое обеспечение;
- информационно-техническое обеспечение;
- экономическое обеспечение.

Механизмы и инструменты для реализации Концепции:

1) информационные технологии:

– использование единой электронной подписи для направления сведений в иные государственные контрольные органы;

– развитие систем идентификации отправителей сообщений;

– максимальная унификация электронных документов;

– обеспечение правовой и технической возможности возложения ответственности за достоверность предоставляемых сведений на лицо, подтверждающее возможность использования таких сведений для целей таможенного администрирования;

– создание технической возможности для автоматизации регистрации в информационной системе таможенных органов предоставляемых сведений;

– минимизация бумажного дублирования информации;

– совершенствование функционирования единой информационной системы государственных контрольных органов, участвующих в процессах таможенного контроля;

2) совершенствование системы управления рисками:

– сокращение числа проверок одной и той же товарной партии на наличие индикаторов рисков возможного несоблюдения таможенного законодательства;

– минимизация применения фактических форм контроля товарных партий, в том числе таможенного досмотра, таможенного осмотра с использованием

инспекционно-досмотровых комплексов, запроса дополнительных сведений, согласования выпуска с начальником поста, согласования выпуска со структурными подразделениями;

– повышение эффективности системы управления рисками за счет переноса контроля на этапы работы с предварительной информацией и после выпуска товаров;

3) совершенствование механизмов взаимодействия с налоговыми органами и иными контрольными органами:

– интеграция баз данных таможенных, налоговых, а также иных государственных контрольных органов, уполномоченных на выдачу разрешительных документов, в онлайн-режиме;

– сближение методов контроля путем разработки новых методик реализации сквозного контроля.

В виде последовательности представлены этапы реализации Концепции рисунке 5.

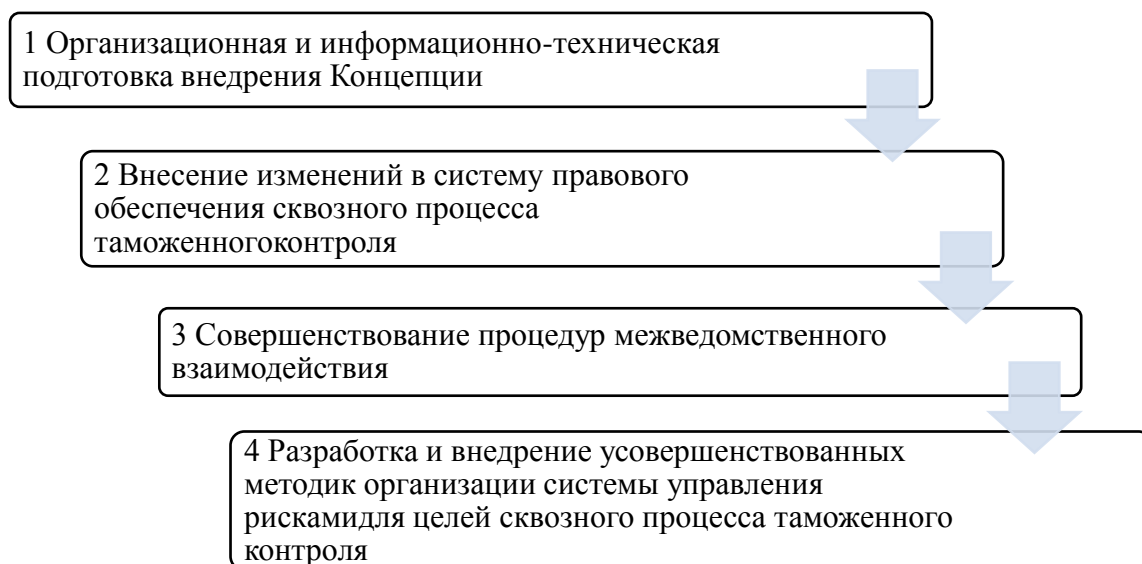


Рисунок 5 – Этапы реализации Концепции сквозного процесса при совершении операций с товарами в ходе их помещения под заявленную процедуру

1) Организационная и информационно-техническая подготовка внедрения Концепции:

- осуществить интеграцию существующих программных продуктов в рамках таможенных органов и контрольных ведомств;
- внедрить подсистему автоматизированной сверки данных для поддержки процедуры принятия решений в ходе проведения таможенного контроля;
- провести автоматизацию регистрации деклараций и иных сведений, предоставляемых участниками ВЭД;
- исключить дублирование бумажной документации;
- осуществить тестирование интегрированной системы программных средств и продуктов межведомственного взаимодействия при реализации сквозного процесса таможенного контроля.

2) Внесение изменений в систему правового обеспечения сквозного процесса таможенного контроля:

- уточнение прав и обязанностей должностных лиц;
- разработка и утверждение официальной правовой регламентации межведомственного взаимодействия;
- разработка и утверждение официальной правовой регламентации взаимодействия таможенных органов с декларантами и иными участниками ВЭД;
- разработка унифицированных форм документации.

3) Совершенствование процедур межведомственного взаимодействия:

- разработка, согласование и утверждение технологических карт межведомственного взаимодействия.

4) Разработка и внедрение усовершенствованных методик организации системы управления рисками для целей сквозного процесса таможенного контроля.

В данной выпускной квалификационной работе концепция сквозного процесса таможенного контроля разработана и структурирована на уровне структурно-функциональной модели.

Взаимосвязь между организационной структурой, функциями и процессами, протекающими в такой структуре, устанавливается через официальные документы, регулирующие порядок совершения операций в рамках сквозного процесса таможенного контроля.

С точки зрения вопросов внедрения сквозного процесса таможенного контроля и его влияния на скорость совершения таможенных операций, можно уделить некоторое внимание проблемам реализации мер по минимизации рисков на основе использования СУР.

Действующий порядок организационного устройства и взаимодействия подразделений таможенных органов при минимизации рисков делает значимой научную задачу обеспечения гибкости системы управления рисками.

На рисунке 6 представлена организационная структура системы управления рисками.



Рисунок 6 – Организационная структура системы управления рисками

Недостатки существующего механизма управления рисками приводят к таким проблемам, как:

- снижение скорости осуществления таможенных операций и таможенного контроля;
- появление дополнительных административных барьеров для добросовестных участников ВЭД;
- неэффективному исполнению сотрудниками таможенных органов своих обязанностей в связи с их неправильным пониманием.

Вышеуказанные проблемы также тесно связаны с задачей разработки организационно-функциональной структуры.

На рисунке 7 представлено структурное представление модели сквозного процесса.



Рисунок 7 – Структурно-функциональная схема (модель) сквозного процесса

Основное преимущество предлагаемой модели сквозного процесса таможенного контроля товаров – однократное представление участником ВЭД документов и сведений, требуемых для совершения операций и проведения таможенного контроля в отношении товаров, при их ввозе на таможенную

территорию ЕАЭС, а также использование единого программного продукта для учета примененных в отношении подконтрольной партии форм таможенного контроля, а также принятых на предшествующих этапах решений.

Итак, сведения, предоставляемые при помещении товаров под заявляемую декларантом таможенную процедуру, содержат всю информацию, необходимую для совершения с товарами всех предшествующих таможенных операций, и могут быть в полной мере использованы для совершения указанных операций.

В функциональном отношении сквозной процесс таможенного контроля состоит из следующих этапов:

- 1) подача предварительной таможенной декларации во внутреннем таможенном органе;
- 2) предъявление товаров таможенному органу, расположенному на границе ЕАЭС, их идентификация на предмет соответствия сведениям, указанным в таможенной декларации и в документах;
- 3) помещение товаров под выбранную декларантом процедуру во внутреннем таможенном органе.

На рисунке 7 видно, что совершение таможенных операций, связанных с помещением товаров, начинается после подачи лицом, уполномоченным в отношении товаров, предварительной декларации на товары и уплаты таможенных пошлин, налогов в отношении товаров, планируемых к ввозу на территорию ЕАЭС.

После приема и регистрации декларации внутренним таможенным органом осуществляется оформление сертификата, используемого перевозчиком в качестве обеспечения уплаты таможенных пошлин, налогов при помещении товаров под таможенную процедуру таможенного транзита. Параллельно из состава сведений, содержащихся в декларации на товары, выделяются сведения, необходимые для предоставления пограничному таможенному органу в виде предварительной информации, а также электронной транзитной декларации.

Указанные сведения направляются лицу, уполномоченному в отношении товаров, а также в соответствующий пограничный таможенный орган. Также в течение времени с момента регистрации декларации на товары до прибытия товаров в зону таможенного контроля пограничного таможенного органа проводится анализ сведений о ввозимой товарной партии на предмет выявления рисков возможного несоблюдения таможенного законодательства.

Номер электронной транзитной декларации, предварительной информации, а также сведения о выданном сертификате обеспечения уплаты таможенных пошлин передается лицом, уполномоченным в отношении товаров, лицу, осуществляющему фактическое предъявление товаров при их ввозе на таможенную территорию ЕАЭС (водителю транспортной компании).

После подачи перевозчиком уведомления о прибытии товаров в зону таможенного контроля таможенного органа, расположенного на границе ЕАЭС, в указанном таможенном органе осуществляется регистрация сообщения о прибытии, проводится таможенный контроль товаров с применением системы управления рисками на предмет соответствия количественных характеристик перемещаемых товаров.

После надлежащей идентификации товаров пограничным таможенным органом осуществляется запрос сведений в таможенный орган, зарегистрировавший декларацию на товары о соблюдении в отношении подконтрольной партии условий автовывпуска товаров. В случае получения ответа о соблюдении указанных условий товар выпускается в свободное обращение в соответствии с заявленной декларантом таможенной процедурой. При получении отрицательного ответа товар направляется, в соответствии с таможенной процедурой таможенного транзита, в таможенный орган назначения для последующего совершения операций и проведения таможенного контроля.

Такая технология обеспечит возможность автоматического формирования документов и сведений в объеме, необходимом для совершения отдельных операций, на основании сведений, заполненных декларантом при регистрации

предварительной таможенной декларации, и позволит реализовать технологию однократного представления участником ВЭД сведений о разрешительных документах, необходимых для проведения контроля.

Нужно отметить, что при использовании в качестве предварительной информации, а также электронной транзитной декларации сведений, поданных во внутренний таможенный орган для регистрации таможенной декларации, таможенный орган обладал бы более полными сведениями о товарах, позволяющими повысить эффективность применения СУР путем предварительного анализа указанных сведений и разработки целевых профилей риска до момента ввоза товаров на таможенную территорию ЕАЭС в таможенном органе, расположенном на границе ЕАЭС, либо до их помещения под таможенную процедуру во внутреннем таможенном органе.

К таким сведениям можно отнести: код товаров ТН ВЭД ЕАЭС, данные о наличии запретов и ограничений в отношении ввозимых на территорию ЕАЭС товаров, о наличии разрешительных документов на данные товары.

Уплата таможенных пошлин, налогов в отношении товаров, декларируемых по указанной предварительной таможенной декларации, исключает возможность возникновения задолженности в случае недоставки товаров и может рассматриваться в качестве создания перевозчикам дополнительных благоприятных условий, заключающихся в отсутствии необходимости предоставления обеспечения соблюдения процедуры таможенного транзита товаров.

2 Выявление и оценка рисков, показатели предоставляемых услуг в сквозном процессе таможенного контроля

Эффективность таможенного контроля напрямую зависит от эффективности его основного технологического элемента – СУР. В модернизированной модели таможенного контроля определенным образом изменяется и СУР.

На рисунке 8 представлена принципиальная схема выявления и оценки рисков при сквозном процессе таможенного контроля.



Рисунок 8 – Процесс выявления и оценки рисков в пограничном таможенном органе

Чтобы повысить эффективность таможенного контроля в сквозном процессе нужно внедрить принципиально новую концепцию выявления и оценки рисков. Модернизацию СУР можно осуществить на основе следующих принципов:

- принцип унификации сведений о лице, являющемся декларантом товаров;
- принцип максимизации субъектно-ориентированного подхода в управлении рисками на всех этапах совершения таможенных операций;

– принцип оптимизации процедур контроля, состоящего в представлении предварительной информации о ввозимой партии в объеме сведений, подлежащих указанию в таможенную декларацию;

– принцип максимизации числа формализованных индикаторов риска, предусматривающего декомпозицию перечней товаров, подлежащих иным видам государственного контроля, и внедрения семантических индикаторов риска.

Как видно из схемы, действующую СУР предлагается усовершенствовать путем внедрения принципиально новых модулей оценки и выявления рисков, основанных на субъектно-ориентированном подходе, использовании семантической модели оценки рисков и выявлении иных индикаторов риска.

Представленный на рисунке 9 субъектно-ориентированный подход предполагает отнесение отдельных хозяйствующих субъектов, осуществляющих экспортно-импортные операции, к категории участников ВЭД различного уровня риска нарушений таможенного законодательства.

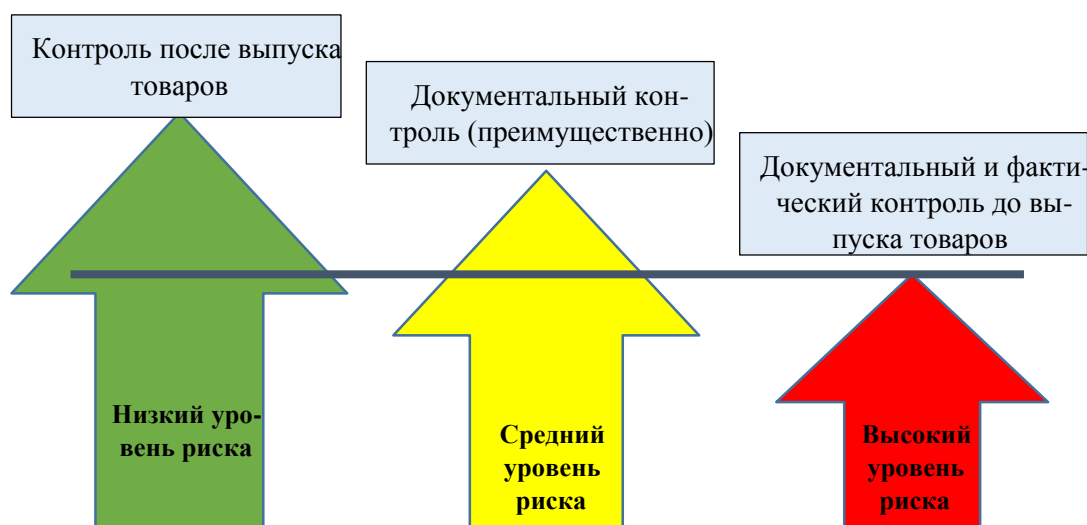


Рисунок 9 – Субъектно-ориентированная модель управления рисками

Такой подход предоставляет возможность существенно снизить в отношении декларантов число форм таможенного контроля, отнесенных к низкому уровню риска. При этом с точки зрения повышения качества предоставления государственных таможенных услуг представляется эффективным

автоматизированный подход к категорированию участников внешнеэкономической деятельности.

Применение такого подхода способствует повышению эффективности таможенного контроля, снижению времени совершаемых таможенных операций, затрат участников ВЭД.

Блокирующими критериями автоматизированного категорирования участников ВЭД в настоящее время являются:

- причисление к перечню лиц, в отношении которых невозможно проведение таможенной проверки;
- стадия ликвидации, банкротства, либо прекращения деятельности участника ВЭД;
- неисполнение обязанности по уплате таможенных платежей, пеней;
- наличие неисполненной обязанности по уплате административного штрафа;
- наличие вступившего в законную силу обвинительного приговора суда по статье 194 Уголовного кодекса Российской Федерации;
- отнесение участника ВЭД к высокому уровню налогового риска по результатам категорирования ФНС России.

Преимущества субъектно-ориентированной модели СУР целесообразно распространить на все этапы совершения таможенных операций в отношении товаров при их ввозе на территорию ЕАЭС и внедрения в рамках предлагаемой концепции управления рисками в сквозном процессе таможенного контроля.

В текущих условиях декларирование товаров при их помещении под таможенную процедуру таможенного транзита в таможенном органе, расположенном на границе ЕАЭС, осуществляется перевозчиком либо экспедитором, а при помещении товаров под заявляемую (конечную) таможенную процедуру – получателем товаров либо таможенным представителем.

Это означает, что субъектно-ориентированный подход в таких условиях в полной мере не применим, поскольку товары, следующие в адрес получателя,

относящегося к высокой степени риска, могут перемещаться через таможенную границу транспортной компанией, относящейся к законопослушным участникам ВЭД. Вполне вероятна и противоположная ситуация, когда товары в адрес участника ВЭД, включенного в зеленый сектор, могут декларироваться на границе транспортной компанией, отнесенной к высокой группе риска. Все это приводит к необходимости анализа связки участников ВЭД «Перевозчик – Получатель», значительно снижающего его эффективность.

Ранее было выявлено, что Концепция сквозного процесса таможенного контроля предполагает единую подачу сведения о перемещаемой товарной партии лицом, фактически приобретающим товарную партию в соответствии с внешнеторговым контрактом.

Реализация концепции управления рисками на основе субъектно-ориентированного подхода в сквозном процессе таможенного контроля позволит обеспечить всесторонний учет и выявление рискованных ситуаций, связанных с нарушением таможенного законодательства конкретным участником ВЭД на всех этапах совершения таможенных операций.

Согласно ст. 89 ТК ЕАЭС, для помещения товаров под таможенную процедуру таможенного транзита достаточно предоставления сведений о коде и наименовании товаров на уровне товарной субпозиции (6 знаков ТН ВЭД ЕАЭС), но данный факт не позволяет получить достоверные сведения о наличии индикаторов риска возможного нарушения таможенного законодательства.

Порядок заполнения таможенной декларации, утвержденный решением Комиссии таможенного союза от 20.05.2010 № 257, предписывает не только необходимость предоставления сведений на уровне полного 10-значного кода ТН ВЭД ЕАЭС, но и содержит приложение № 2, устанавливающее обязанность указания дополнительных значимых сведений в графу 31 таможенной декларации, содержащую информацию о наименовании товаров.

Что касается товаров, подлежащих иным видам государственного контроля, уполномоченными органами (Россельхознадзор, Роспотребнадзор) выдаются соответствующие разрешительные документы.

Для ввоза товаров, подлежащих ветеринарному контролю, выдаются ветеринарный сертификат и разрешение на ввоз подконтрольной продукции. На товары, подлежащие карантинному фитосанитарному контролю, обладающие высоким фитосанитарным риском, обязателен к предоставлению фитосанитарный сертификат.

Положениями таможенного законодательства, при получении свидетельства о государственной регистрации, являющегося разрешительным документом для проведения санитарно-карантинного контроля, установлены требования об отражении информации о наименовании продукции, торговой марке, наименовании и адресе фирмы производителя, а также соответствии продукции государственному стандарту, техническим условиям, либо техническим регламентам Таможенного союза. Кроме того, в указанном разрешительном документе приводится информация об основаниях выдачи свидетельства и области применения подконтрольной продукции. К проблемным вопросам идентификации указанной продукции можно отнести отсутствие кода товаров в соответствии с ТН ВЭД ЕАЭС, позволяющего использовать данные сведения в качестве формализованного индикатора риска. Для целей таможенного контроля из перечня перечисленных сведений можно использовать лишь сведения о наименовании товаров, а также о фирме-производителе.

В целях проведения ветеринарного контроля осуществляется предоставление ветеринарного сертификата, либо разрешения на ввоз подконтрольной продукции, содержащих сведения о наименовании и ИНН получателя товаров, наименовании, общем объеме, видах упаковки и маркировке подконтрольной продукции, наименовании и адресе завода – изготовителя продукции, а также маршруте ее перевозки.

При проведении карантинного фитосанитарного контроля подконтрольной продукции высокого фитосанитарного риска требуется проведение анализа фитосанитарного сертификата, сопровождающего товарную партию. В данном разрешительном документе подлежат обязательному указанию сведения (наименование и адрес организации) об экспортере и получателе товаров, виде транспорта, которым осуществляется поставка товарной партии, о пункте ввоза товаров, а также наименование и количество перемещаемых товаров. К проблемным вопросам идентификации товаров, помимо отсутствия кода ТН ВЭД ЕАЭС, можно отнести отсутствие единой сквозной нумерации выдаваемых разрешительных документов. Тем не менее, указанные разрешительные документы являются бланками строгой отчетности, позволяющими обеспечить однозначную идентификацию подразделения, выдавшего документ, а также товаров, в отношении которых выдан соответствующий фитосанитарный сертификат.

Итак, все вышеуказанные разрешительные документы, сопровождающие перемещение подконтрольных товаров, не имеют в составе сведений каких-либо классификаторов, позволяющих обеспечить автоматическое выявление формализованных индикаторов риска.

Действующим законодательством предусмотрен механизм разработки профилей рисков на основе выявления семантических индикаторов риска.

Стоит отметить, что индикатором риска является величина, либо совокупность величин, отклонение от которых обеспечивает выбор объекта контроля.

Согласно Приказу ФТС России от 20.05.2016 № 1000 семантические индикаторы риска относятся к числу формализованных индикаторов риска, в которых используются значения заданных параметров с допустимым отклонением, полученным по результатам семантического анализа строковых (текстовых) полей объекта контроля, и определенным пороговым значением релевантности и параметром чувствительности.

Внедрение предлагаемого алгоритма выявления и оценки рисков, вкпе с предоставлением сведений о ввозимой товарной партии в объеме декларации на товары до момента предъявления товаров таможенному органов, позволит автоматизировать процесс отнесения ввозимых товаров к перечням товаров, подлежащих иным видам государственного контроля, а также снизить количество предоставляемых в пограничном таможенном органе разрешительных документов в бумажном виде.

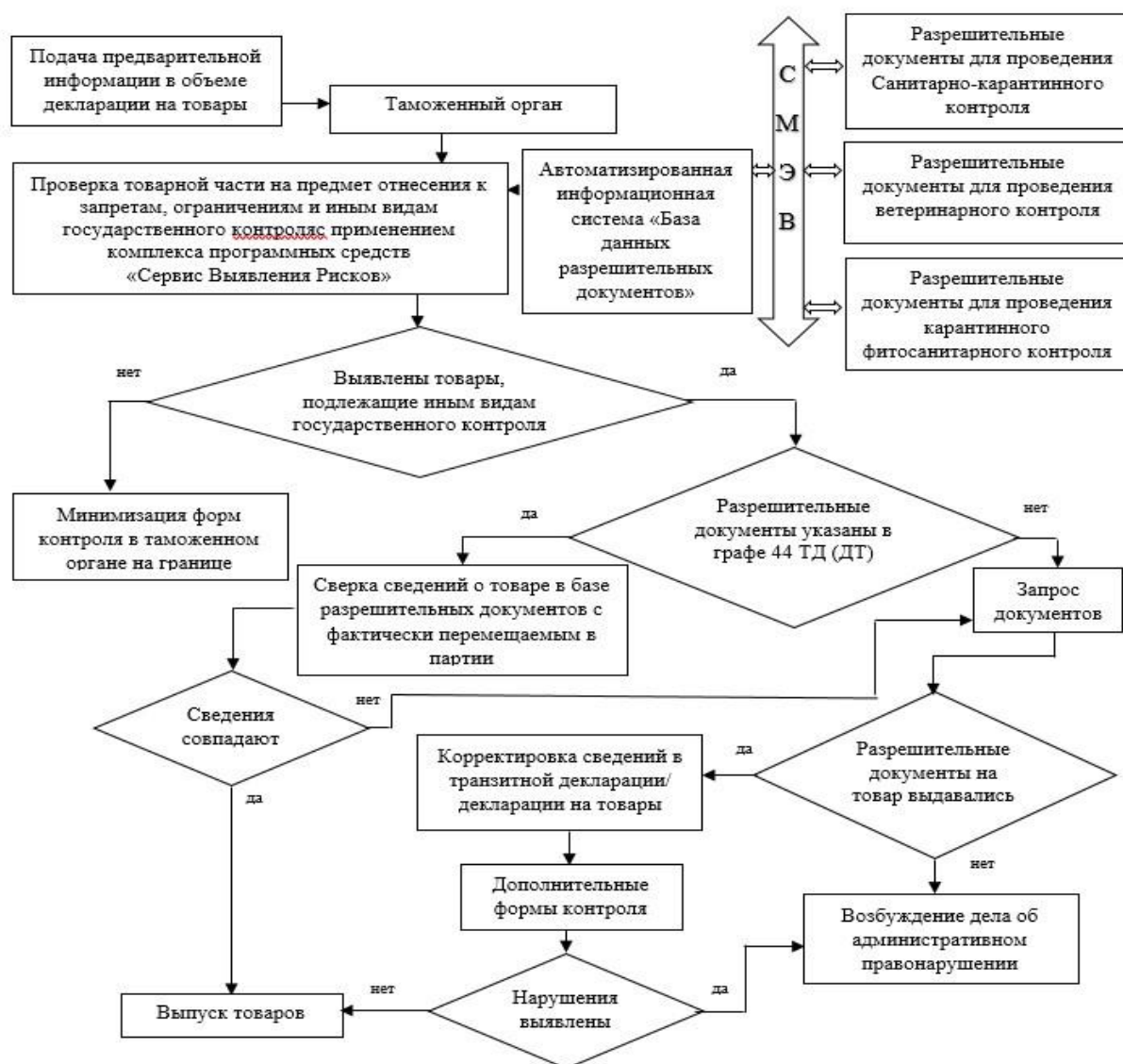


Рисунок 10 – Алгоритм выявления и оценки рисков несоблюдения запретов и ограничений в отношении товаров, подлежащих иным видам контроля

На рисунке 10 приведен алгоритм, разработанный для выявления и оценки рисков при перемещении товаров, подлежащих иным видам государственного контроля.

Оценка влияния механизма сквозного контроля на качество декларирования товаров в таможенном органе требует описания структуры временных затрат, связанных с декларированием товаров в таможенном органе на границе ЕАЭС. Учитывая, что в основу оценки качества декларирования товаров положен преимущественно показатель скорости совершения таможенных операций, важно в процессе описания структуры временных затрат принимать во внимание действия всех сторон:

а) участников ВЭД (декларантов);

б) должностных лиц таможенных органов, ответственных за совершение таможенных операций при декларировании товаров в таможенном органе на границе ЕАЭС;

в) должностных лиц других ведомств, взаимодействующих с таможенными органами в процессе совершения таких таможенных операций.

Таблица 4 – Система показателей комплексной оценки эффективности и качества государственных таможенных услуг

Направление оценки	Параметры оценки	Показатель	№ показателя	Показатель на 2020 год
Качество	Правомерность	Доля законных решений, принятых таможенными органами по результатам ведомственного контроля и рассмотрения жалоб	ИП № 22	90 %
	Технологичность	Доля автоматически выпущенных электронных деклараций на импортируемые товары, поданных участниками ВЭД низкого уровня риска	Показатель № 6	80 %
	Оперативность	Интенсивность использования инспекционно-досмотрового комплекса	ПРД № 14	2 объекта в час

Направление оценки	Параметры оценки	Показатель	№ показателя	Показатель на 2020 год
	Адекватность	Доля участников ВЭД удовлетворительно оценивающих качество предоставления государственных услуг	Показатель № 27	80 %
	Результативность	Время совершения таможенными органами операций в автомобильных пунктах пропуска (в отношении товаров, подлежащих иным видам контроля/ не подлежащим иным видам контроля)	ПРД № 2	38/20 мин
		Сокращение времени совершения таможенных операций при выпуске товаров для внутреннего потребления	ПРД № 3	2 часа
Эффективность	Правомерность	Доля уплаченных таможенных платежей в общей сумме платежей, дополнительно исчисленных по результатам контроля после выпуска товаров	ПЭД № 1	75 %
	Технологичность	Доля автоматических профилей рисков от общего количества действующих профилей рисков	Показатель № 8	90 %
	Оперативность	Доля товарных партий с результативными мерами по минимизации рисков от общего количества товарных партий, в отношении которых применялись меры по минимизации рисков	Показатель № 7	50 %
	Адекватность	Доля нарушений, выявленных с применением системы управления рисками	ПЭД № 1	85 %
	Результативность	Эффективность применения общероссийских, региональных, зональных и целевых профилей риска	ПРД № 9 -11	14/28/70 %

Источник: таблица составлена самостоятельно на основе проведенного анализа.

Перечень показателей, характеризующих основные направления деятельности таможенных органов, имеющих отношение к эффективности и качеству

предоставляемых государственных таможенных услуг, приведенный в таблице 4, основан на перечне показателей результативности, показателей эффективности деятельности таможенных органов, индикативных показателей, утвержденных приказом ФТС России от 11.01.2018 № 53, а также показателей Комплексной программы развития таможенных органов до 2020 года, утвержденной приказом ФТС России от 27.06.2017 № 1065, непосредственно относящихся к процессу совершения таможенных операций и проведения таможенного контроля товаров, ввозимых на таможенную территорию ЕАЭС.

В таблице 4 также представлены нормативные значения, установленные в качестве контрольных показателей и целевых ориентиров для совершения таможенными органами операций и проведения контроля.

В основе методического инструментария лежит существующий в теории и практике управления методологический подход, основанный на взаимосвязи повышения эффективности деятельности организации и качества конечных результатов деятельности.

Комплекс предлагаемых методических инструментов включает: методику оценки влияния сквозного контроля на качество таможенных услуг, методику оценки эффективности системы управления таможенными рисками и методику комплексной оценки эффективности и качества предоставляемых услуг.

Методика оценки влияния сквозного контроля на качество таможенных услуг основана на исключении таможенных операций, характерных для реализованной модульной концепции и не подлежащих применению в сквозном процессе таможенного контроля.

Методика оценки эффективности таможенных услуг основывается на базовых значениях, достигнутых по результатам применения системы управления рисками, а также определении влияния изменения основных параметров, формирующих достигнутые показатели эффективности таможенного контроля, в связи с внедрением алгоритма выявления и оценки рисков в сквозном процессе таможенного контроля.

Таблица 5– Результаты хронометража, совершения таможенных операций

№ п/п	Наименование таможенной операции	Время, мин
Регистрация прибытия товаров на территорию ЕАЭС		
1	Прием поданных документов и сведений	1
2	Проведение первичного таможенного контроля (проверка документов и сведений, устный опрос)	2
3	Проверка правильности заполнения полей/внесение сведений в программном средстве	6
4	Проведение иных видов государственного контроля, контроль соблюдения запретов и ограничений	- (10*)
5	Проверка на риски, с принятием решений о применении мер по минимизации риска, формирование отчета	3
Итого:		12 (22*)
Помещение под процедуру таможенного транзита		
1	Проверка правильности заполнения полей /внесение сведений в программном средстве	5
2	Проверка достаточности предоставленного обеспечения соблюдения таможенного транзита	1
3	Проверка на риски, с принятием решений о применении мер по минимизации риска, формирование отчета	2
Итого:		8
Завершение процедуры таможенного транзита		
1	Прием и регистрация документов, выдача подтверждения о прибытии	2
2	Проверка правильности заполнения полей /внесение сведений в программном средстве	4
3	Проведение таможенного контроля (осмотр целостности грузовых отсеков, соблюдение сроков доставки товаров)	2
4	Проверка на риски, с принятием решений о применении мер по минимизации риска, формирование отчета	3
Итого:		11
Помещение под заявленную таможенную процедуру		
1	Проверка соблюдения условий регистрации декларации на товары	16
2	Проведение таможенного контроля	30
3	Проверка правильности заполнения полей /внесение сведений в программном средстве	20
4	Проверка соблюдения условий выпуска товаров	15
5	Проверка на риски, с принятием решений о применении мер по минимизации риска, формирование отчета	10
Итого:		91

Источник данных: составлено автором на основе [21].

Для комплексной оценки эффективности и качества государственных таможенных услуг, полной оценки требований потребителей услуг в лице государства и участников ВЭД, а также внутренней заинтересованной стороны в лице должностных лиц (должностных лиц таможенных органов) нужно применить методические средства, включенные в систему менеджмента качества, разработанные в соответствии с требованиями ISO серии 9000.

В таблице 5 приведены наиболее затратные по времени таможенные операции в разрезе технологических этапов совершения таможенных операций, связанных с помещением товаров под таможенную процедуру, на примере Выборгской таможни.

Временные интервалы результатов хронометража, корреспондируют с информацией о времени совершения таможенных операций, представленной в итоговом докладе ФТС России о результатах и основных направлениях деятельности ФТС России в 2017 году.

Для определения влияния внедрения сквозного процесса на время совершения таможенных операций необходимо провести сравнение действующего и предлагаемого к внедрению механизмов в целях определения объема исключаемых, дублирующих, либо утрачивающих актуальность функций.

Сравнительный анализ объема таможенных операций при реализованной в настоящее время модульной концепции таможенного контроля и модели сквозного процесса таможенного контроля приведен в таблице 6.

Таблица 6 – Сравнение действующего и предлагаемого механизма таможенного контроля по критериям

Критерий сравнения	Действующий механизм таможенного контроля	Предлагаемый механизм сквозного таможенного контроля
Взаимодействие подразделений, участвующих в совершении операций	Обособленное участие подразделений и должностных лиц	Цельная организация таможенного контроля

<p>Операции в пограничном таможенном органе</p>	<p>Фиксация даты и времени уведомления о прибытии товаров на таможенную территорию ЕАЭС. Проведение транспор. контроля. Регистрация перемещения транспортных средств международной перевозки. Проведение проверки на риски, связанные с временным ввозом/вывозом транспортных средств международной перевозки.</p> <p>Формирование сообщения о прибытии товаров на там. территорию ЕАЭС.</p> <p>Проведение, в случае необходимости, санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного надзора.</p> <p>Осуществление проверки на риски.</p> <p>Помещение товаров под там. процедуру таможенного транзита. Проверка на риски на этапе таможенного транзита.</p>	<p>Регистрация прибытия товаров.</p> <p>Проведение транспортного контроля, а также, в случае необходимости, санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного контроля и ветеринарного надзора.</p> <p>Контроль соблюдения запретов и ограничений.</p> <p>Первичная идентификация в рамках СУР.</p> <p>Выпуск товара, либо направление во внутренний там. орган</p>
<p>Операции во внутреннем таможенном органе</p>	<p>Подтверждение прибытия транспор. средства в там. орган назначения.</p> <p>Таможенный осмотр транспортного средства либо там. досмотр товаров, если необходимость его проведения установлена профилями рисков.</p> <p>Запрос электронной копии ТД с использованием АС КТГ-2 и проверка соответствия сведений, содержащихся в электронной копии ТД, сведениям, содержащимся в ТД. Проведение там. контроля с применением СУР, применение мер по минимизации рисков на этапе завершения транзита. Завершение таможенной процедуры таможенного транзита. Контроль за сроками подачи декларации на товары, там. процедура таможенного транзита которых завершена.</p> <p>Проверка соблюдения условий регистрации декларации на товары.</p> <p>Проведение там. контроля с применением СУР, применение мер по минимизации рисков на этапе помещения товаров под процедуру.</p> <p>Проверка соблюдения условий выпуска товаров. Выпуск товаров в соответствии с заявленной там. процедурой</p>	<p>Операции во внутреннем таможенном органе.</p> <p>Контроль целостности грузовых отсеков транспортного средства.</p> <p>Проведение таможенного контроля с применением СУР, применение мер по минимизации рисков.</p> <p>Выпуск товаров в соответствии с заявленной процедурой</p>

Источник данных: составлено автором на основе [21].

Исходя из данных в таблицах 5 и 6, необходимо отметить, что внедрение сквозного процесса таможенного контроля приведет к исключению следующих таможенных операций:

1) на этапе помещения товаров под процедуру таможенного транзита: подлежит полному исключению таможенная операция, связанная с проверкой достаточности предоставленного обеспечения, так как предлагаемый механизм сквозного процесса таможенного контроля предполагает предъявление товаров пограничному таможенному органу при уже поданной декларации на товары и внесенных таможенных пошлинах, налогах;

2) на этапе завершения процедуры таможенного транзита: в связи с тем, что сквозной процесс таможенного контроля предусматривает однократное инициирование проверки на риски во внутреннем таможенном органе, предлагаемый механизм позволит сократить модуль выявления рисков на этапе помещения товаров под процедуру таможенного транзита;

3) на этапе помещения под выбранную таможенную процедуру: проверка условий регистрации декларации на товары, так как на момент предъявления товаров таможенному органу данная декларация уже является зарегистрированной.

В связи с частичным сокращением функциональности ряда таможенных операций внедрение механизма сквозного процесса таможенного контроля приведет к снижению временных затрат:

1) на этапе регистрации сообщения о прибытии:

– в связи с автоматизацией отнесения товаров к перечням товаров, подлежащих иным видам государственного контроля – этап, связанный с проведением иных видов контроля сократится до временных показателей, необходимых для проверки достоверности и действительности предъявленного разрешительного документа, не превышающих 5 минут;

– так как предлагаемая модель сквозного процесса таможенного контроля предусматривает снижение общего объема товарных партий,

идентифицированных в качестве рисковых, а также переход от автоматических профилей риска, предполагающих необходимость проведения анализа неформализованных индикаторов риска, к автоматическим профилям риска, либо целевым профилям риска, действующим в отношении конкретных поставок, проверка на риски в отношении товарных партий, не идентифицированных в качестве рисковых, сократится до времени, необходимого для обращения к сервису выявления рисков и получения соответствующего ответа, не превышающего 1 минуту;

– в связи с сокращением количества полей, подлежащих проверке и заполнению, данная временная составляющая регистрации сообщения о прибытии также подлежит сокращению;

2) на этапе помещения товаров под таможенную процедуру таможенного транзита:

– так как реализация сквозного процесса сопровождается внедрением единого программного продукта, часть полей, подлежащих проверке либо заполнению на этапе помещения под процедуру транзита, подлежит исключению, что приведет к сокращению временного интервала, затрачиваемого на совершение указанных действий;

3) на этапе завершения процедуры таможенного транзита:

– так как реализация сквозного процесса сопровождается внедрением единого программного продукта, часть полей, подлежащих проверке либо заполнению на этапе завершения транзита подлежит исключению, что приведет к сокращению временного интервала, затрачиваемого на совершение указанных действий. Кроме того, функционально данная операция может быть включена в этап помещения товаров под заявленную процедуру, так как сквозной процесс таможенного контроля предусматривает подачу предварительной декларации на товары;

4) на этапе помещения под выбранную таможенную процедуру:

– проведение таможенного контроля за счет наличия результатов применения мер по минимизации риска в пограничном таможенном органе, а также

повышения уровня аналитической работы в отношении конкретной поставки до момента предъявления товаров внутреннему таможенному органу с учетом результатов таможенного контроля, проведенного в пограничном таможенном органе;

– подлежит сокращению также временной интервал, связанный с проверкой и заполнением полей программного продукта, в связи с тем, что часть полей данной декларации уже проверена должностным лицом пограничного таможенного органа;

– временные затраты, сопряженные с проверкой на риски, также подлежат сокращению в связи с наличием информации о ранее примененных к товарной партии. В свою очередь, по итогам работы в 2015–2017 гг. Выборгской таможни формы фактического таможенного контроля, а также меры, обеспечивающие проведение таможенного контроля (осмотр с использованием инспекционно-досмотрового комплекса, таможенный досмотр товаров, таможенное наблюдение) применялись в отношении товарных партий, составляющих от 29,53 % до 39,84 % всего декларационного массива. Итак, реализация механизма таможенного контроля на основе сквозного процесса позволит учесть результаты проведенного пограничным таможенным органом таможенного контроля в отношении данных товарных партий, что приведет к снижению времени совершения рассматриваемой операции как минимум на 30 %, или 3 минуты.

Оценка процентного соотношения полей, подлежащих повторной проверке либо повторному заполнению на различных этапах совершения таможенных операций, а также их влияния на скорость совершения таможенных операций вычислена на примере показателей работы Выборгской таможни и по следующей методике:

1) проведен подсчет общего количества полей, подлежащих заполнению и проверке в программных средствах: комплекс программных средств «Автомобильный пункт пропуска», комплекс программных средств «Транзитные

операции», автоматизированная информационная система «АИСТМ» на всех технологических этапах совершения операций;

2) введен коэффициент времени, необходимый для совершения операций, связанных с проверкой правильности отраженной в поле информации, а также необходимый для внесения сведений непосредственно должностным лицом;

3) выделен в каждом программном продукте объем сведений, подлежащих повторной проверке либо внесению на каждом этапе совершения таможенных операций, с учетом предыдущих этапов;

4) проведена оценка возможности сокращения количества полей в связи с введением единого программного продукта;

5) оценено влияние внедрения механизма сквозного процесса таможенного контроля на снижение временных затрат, связанных с проверкой либо внесением информации в программное средство.

Для помещения товара под таможенную процедуру в ходе совершения таможенных операций должностными лицами осуществляется проверка сведений в 299 полях различных программных продуктов, а также внесение сведений в 31 поле.

В качестве среднего времени будет показатель t , затрачиваемый на проверку 1 поля. По результатам мониторинга времени совершения таможенных операций установлено, что среднее время, затрачиваемое должностным лицом на внесение данных, примерно в 3 раза превышает время, требуемое для проверки внесенных сведений. Итак, время внесения данных в 1 графу программного продукта составляет $3t$.

Проводя анализ перспектив сокращения полей, подлежащих заполнению должностным лицом в связи с переходом к сквозному процессу таможенного контроля, нужно отметить, что в числе полей, подлежащих заполнению на этапе сообщения о прибытии, есть поля: «номер талона» и «дата талона», концептуально подлежащие автоматическому внесению в структуру сведений о товарной партии при сквозном процессе таможенного контроля. Кроме того,

интерфейс комплекса программных средств «Автомобильный пункт пропуска» имеет 2 графы «Принятое решение». Таким образом, внедрение механизма сквозного контроля способствует сокращению количества полей, подлежащих заполнению, как минимум на 30 % (3 поля из 10).

Из числа полей, подлежащих заполнению на этапе помещения под процедуру транзита необходимо выделить поля: относящиеся к подаче декларации («Место подачи декларации», «Дата подачи декларации», «Таможенный номер накладной»), а также графы, касающиеся обеспечения соблюдения таможенного транзита («Код меры обеспечения», «Признак документа меры обеспечения», «№ документа меры обеспечения»). В связи с тем, что сквозной процесс таможенного контроля предусматривает перевод таможенного транзита из самостоятельной таможенной процедуры в таможенную операцию, поля, относящиеся к подаче транзитной декларации, подлежат исключению. Сведения о предоставленном обеспечении также подлежат исключению в связи с исключением необходимости предоставления обеспечения при переходе к сквозному процессу таможенного контроля. Таким образом, количество полей, подлежащих заполнению на этапе таможенного транзита, сократится с 10 до 4.

На этапах завершения транзита и помещения товаров под заявленную таможенную процедуру в числе полей, заполняемых должностным лицом таможенного органа, содержатся лишь сведения о принятом решении и лице, его принявшем. Итак, резервы сокращения количества полей отсутствуют.

Оценка эффективности внедрения механизма сквозного контроля при совершении таможенных операций в таможенном органе на границе ЕАЭС требует формализации. Так, решение данной задачи может осуществляться на основе формулы (1):

$$\Delta K = K_{СК} - K_{ф}, \quad (1)$$

где ΔK – эффект в виде изменения качества государственной таможенной услуги (увеличения или снижения суммарной скорости совершения таможенных операций), единиц времени;

$K_{СК}$ – суммарное время совершения таможенных операций таможенного декларирования товаров после внедрения механизма сквозного контроля, единиц времени;

K_{ϕ} – суммарное время совершения таможенных операций таможенного декларирования товаров в действующих организационных, технических и правовых условиях, единиц времени.

Суммарное время совершения таможенных операций таможенного декларирования товаров в действующих условиях будет рассчитываться по формуле (2):

$$K_{\phi} = \sum_{i=1}^n T_{toi}, \quad (2)$$

где T_{toi} – время совершения таможенных операций участниками таможенного контроля на заданном этапе контроля.

По результатам хронометража времени совершения таможенных операций на проверку правильности заполнения полей и внесения сведений в программные средства должностными лицами затрачивается 35 минут. При этом подлежат заполнению 31 поле и осуществляется проверка сведений в 299 полях. Расчет времени, необходимого для совершения таможенных операций можно представить следующей формулой (3):

$$T = \sum_{i=1}^4 (a_i * t + m_i * 3t), \quad (3)$$

где n – количество полей, подлежащих проверке;

m – количество полей, подлежащих внесению сведений;

i – этап совершения операций.

Подставляя имеющиеся результаты хронометража, получаем $t = 0.089$ минуты (5,36 секунды). Общее время проверки и внесения сведений в программный продукт при реализации механизма таможенного контроля на основе сквозного процесса можно представить следующей формулой (4):

$$T = \sum_{i=1}^4 ((n_i - N_i) * t + (m_i - M_i) * 3t). \quad (4)$$

Подставляя имеющиеся значения, получается:

$$T = (31 \times 0,089 + (10 - 3) \times 0,267) + ((49 - 38) \times 0,089 + (10 - 6) \times 0,267) + ((55 - 55) \times 0,089 + 4 \times 0,267) + ((169 - 67) \times 0,089 + 7 \times 0,267) = 18,69 \text{ минут.}$$

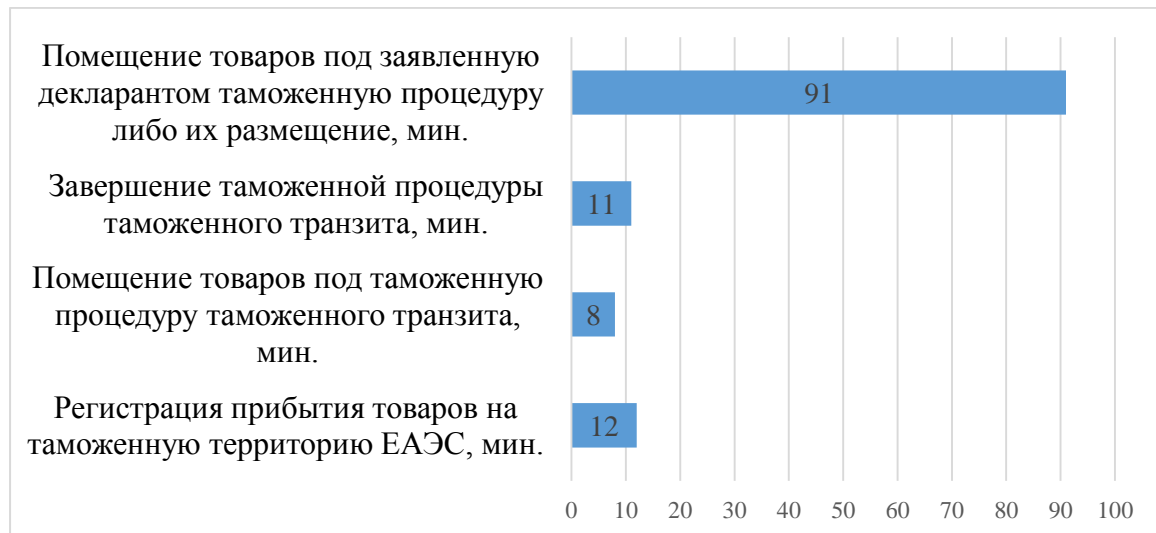


Рисунок 11– Среднее время совершения операций в действующей модели декларирования товаров

На рисунках 11 и 12 наглядно представлено влияние механизма сквозного процесса таможенного контроля на качество государственных таможенных услуг Выборгской таможни, выражающееся в снижении общего времени совершения таможенных операций.

Методика оценки эффективности системы управления таможенными рисками основана на аналитических и статистических методах. Расчетными значениями являются контрольные показатели результативности деятельности таможенных органов. Базовым показателем является количество объектов контроля, идентифицированных в качестве рискованных поставок.

Методические вопросы оценивания эффективности таможенного контроля закреплены и в некоторых подведомственных актах ФТС России.

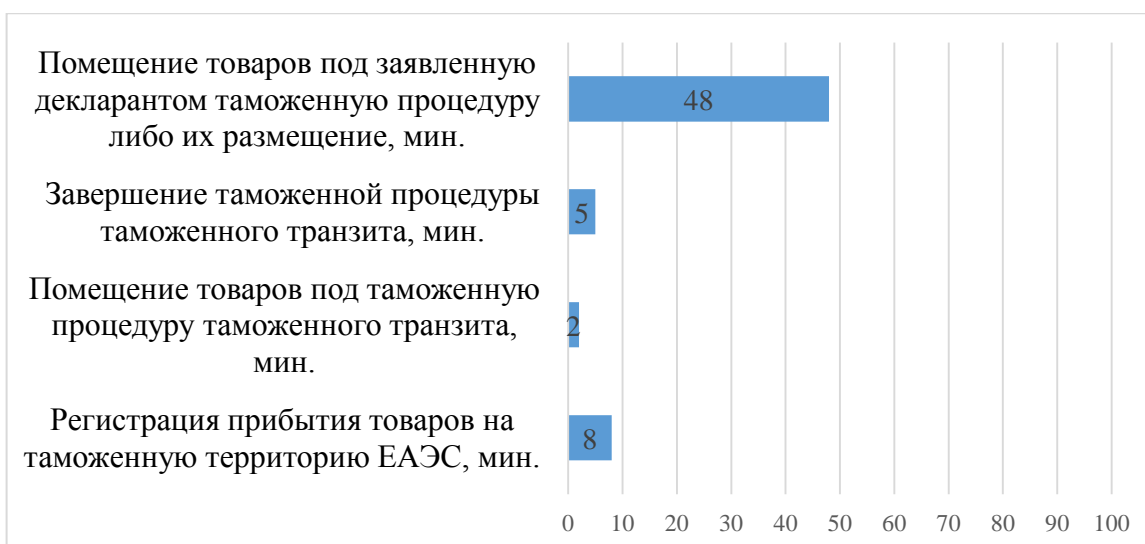


Рисунок 12 – Средние значения времени совершения таможенных операций в сквозном процессе таможенного контроля

Приказом ФТС России от 02.12.2016 № 2270 «О показателях результативности деятельности, показателях эффективности деятельности и индикативных показателях региональных таможенных управлений и таможен, непосредственно подчиненных ФТС России, на 2017 год» установлены соответствующие контрольные значения результативности оперативно-служебной деятельности таможенных органов.

По направлению системы управления рисками данным приказом ФТС России установлены 3 показателя результативности деятельности, являющиеся ориентирами при реализации системы управления рисками. Показатель результативности деятельности № 9 характеризует результативность применения общероссийских профилей риска, № 10 – региональных и зональных профилей риска, № 11 – целевых профилей риска. При этом каждым из 3 показателей введены 2 подпоказателя эффективности применения мер по минимизации риска (кроме таможенного досмотра) и эффективности применения таможенного досмотра.

В таблице 7 приведены установленные на 2017 год контрольные значения показателей результативности деятельности, характеризующие эффективность применения мер по минимизации рисков, а также достигнутые Выборгской

таможней в 2017 году значения эффективности применения системы управления рисками.

Таблица 7 – Установленные таможенными органами и достигнутые Выборгской таможней показатели по направлению СУР

№ п/п	№ и наименование показателя	Подпоказатель	Установленное значение	Достигнутое значение
1	№ 9 Результативность применения общероссийских профилей риска	К	20 %	30,95 %
		К _{досм}	11 %	25,06 %
2	№ 10 Результативность применения региональных/зональных профилей риска	К	25 %	31,48 %
		К _{досм}	25 %	21,65 %
3	№ 11 Результативность применения целевых профилей риска	К	72 %	95,24 %
		К _{досм}	67 %	76,00 %

Источник: таблица составлена самостоятельно на основе проведенного анализа.

Приведенные в таблице 7 данные наглядно отражают разницу эффективности применения форм таможенного контроля на основе целевых профилей риска. Данный факт обусловлен разработкой целевых профилей риска в отношении конкретных поставок, обладающих четкими индикаторами риска возможного нарушения таможенного законодательства.

Необходимо отметить, что высокий уровень установленных значений эффективности целевых профилей риска, для выполнения которых необходимо проводить более 2/3 эффективных досмотров, достигнут таможенным постом со значительным запасом. В свою очередь, установленный показатель результативности применения региональных/зональных профилей риска, предполагающий наличие одного эффективного досмотра из четырех, оказался невыполненным. Показатель результативности применения общероссийских профилей риска также выполняется во многом благодаря наличию неформализованных, так называемых интуитивных, или рамочных, профилей риска, позволяющих должностным лицам по согласованию с уполномоченными лицами из числа руководства таможенных постов принимать решения о

необходимости проведения таможенного досмотра в связи с выявлением неформализованных индикаторов риска (или их комплекса), содержащихся в комплекте предоставленных документов.

Приказом ФТС № 1720 от 30.10.2017 «Об утверждении показателей результативности и эффективности деятельности ФТС России, территориальных таможенных органов и центрального аппарата ФТС России» данные показатели результативности деятельности повышены еще на 1 %. При этом, согласно концепции развития таможенных органов, предусмотрено ежегодное повышение указанных показателей результативности деятельности на 1 %, что ставит под сомнение возможность достижения указанных значений без проведения реформы концепции организации таможенного контроля с применением системы управления рисками.

Расчет эффективности сквозного процесса таможенного контроля с применением СУР предложено осуществлять на основе следующего выражения:

$$\mathcal{E}_{\text{сквоз}} = \mathcal{E}_{\text{действ}} \times \frac{V_{\text{инф}}}{M_{\text{ВЭД}} * P_{\text{риск}}}, \quad (5)$$

где: $\mathcal{E}_{\text{сквоз}}$ – эффективность системы управления рисками в сквозном процессе таможенного контроля;

$\mathcal{E}_{\text{действ}}$ – эффективность применения действующей системы управления рисками;

$V_{\text{инф}}$ – объем информации, используемой для анализа;

$M_{\text{ВЭД}}$ – количество участников ВЭД, уполномоченных в отношении товаров;

$P_{\text{риск}}$ – общий объем товарных партий, идентифицированных в качестве рискованных.

Для подтверждения полученных результатов оценки влияния механизма сквозного контроля на качество декларирования товаров в таможенном органе на границе ЕАЭС, кроме обобщения и анализа, потребовались экспертные оценки в соответствии с критериями:

1) специализация эксперта – работа в таможенных органах, в том числе в функциональных структурных подразделениях, ответственных за осуществление таможенного контроля;

2) общий стаж работы эксперта в таможенных органах;

3) опыт работы эксперта в контрольных структурных подразделениях;

4) ученая степень эксперта;

5) публикации эксперта по вопросам таможенного контроля за последние 5 лет.

Состав экспертов приведен в таблице А1. В исследовании оценки влияния механизма сквозного контроля на качество декларирования товаров в таможенном органе на границе ЕАЭС приняло участие 14 экспертов Выборгской таможни.

Для объективизации результатов исследования определялся коэффициент компетентности экспертов, оцениваемый в соответствии со шкалой, представленной в таблице А2. В соответствии с предложенной анкетой проведены оценки для расчета коэффициента компетентности экспертов (таблица А3). Расчет коэффициентов компетентности экспертов производился с применением следующей методики.

1) Рассчитывается сумма баллов, набранных i -м экспертом по всем критериям (6):

$$X_i = \sum_{j=1}^n a_{ij}. \quad (6)$$

2) Рассчитывается сумма баллов, K_i -критерия по всем экспертам (7):

$$K_i = \sum_{i=1}^m a_{ij}. \quad (7)$$

3) Рассчитывается значение весового коэффициента (коэффициента компетентности эксперта по всем оцениваемым критериям на основе формулы) (8):

$$W_i = \frac{\sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^n a_{ij}}{\sum_j a_{ij}}. \quad (8)$$

Значение коэффициента компетентности экспертов представляет собой вероятность выдачи им верного ответа, или коэффициент поправки полученных оценок.

Участвующие эксперты оценили фактические временные затраты на реализацию каждого этапа декларирования товаров в таможенном органе на границе ЕАЭС. Результаты опроса экспертов приведены в таблице А4.

Для оценки влияния механизма сквозного контроля на качество декларирования товаров в таможенном органе на границе ЕАЭС участники экспертного опроса дали предположительный потенциал снижения временных затрат на совершение таможенных операций в рамках каждого этапа декларирования товаров в таможенном органе на границе ЕАЭС.

Шкала потенциала:

5 – существенный потенциал снижения временных затрат для этапа (от 50 % и выше от фактических средних затрат времени);

4 – значимый потенциал снижения временных затрат для этапа (от 30 % до 50 % от фактических средних затрат времени);

3 – незначительный потенциал снижения временных затрат для этапа (от 10 % до 30 % от фактических средних затрат времени);

2 – малый потенциал снижения временных затрат для этапа (от 5 % до 10 % от фактических средних затрат времени);

1 – крайне малый потенциал снижения временных затрат для этапа (до 5 % от фактических средних затрат времени).

Оценки потенциала внедрения влияния механизма сквозного контроля на качество декларирования товаров в таможенном органе на границе ЕАЭС приведены в таблице А5. Большинство экспертов склоняются к выводам о

значительном повышении качества таможенных услуг в связи с реализацией предложенного механизма сквозного процесса таможенного контроля.

Итак, внедрение механизма сквозного контроля позволит обеспечить совершение таможенных операций в течение следующих временных интервалов:

1 в пограничном органе:

– в отношении товаров, подлежащих иным видам контроля – 15 минут (13 минут на этапе сообщения о прибытии и 2 минуты для помещения под процедуру транзита);

– в отношении не подлежащих иным видам контроля – 8 минут (6 минут на сообщение о прибытии и 2 минуты на транзит);

2 во внутреннем таможенном органе:

– при завершении таможенного транзита – 5 минут;

– помещение под процедуру – 48 минут.

Сокращение времени на этапе совершения таможенных операций в пограничном таможенном органе достигается за счет:

1) на этапе регистрации сообщения о прибытии:

– снижения числа сведений, вносимых в программное средство, сокращения количества заполняемых полей;

– автоматизации отнесения товаров, подлежащих иным видам государственного контроля к перечням подконтрольной продукции;

– повышения общего уровня аналитической работы до предъявления товаров таможенному органу;

2) на этапе помещения под процедуру таможенного транзита:

– за счет отсутствия необходимости перегрузки (повторного запроса) и проверки предварительной информации и электронной транзитной декларации;

– за счет исключения необходимости проверки достаточности предоставленного обеспечения соблюдения процедуры таможенного транзита.

Предпосылками к общему снижению времени совершения таможенных операций являются:

– снижение количества обращений к модулям выявления рисков с трех до одного;

– однократная проверка предоставленных разрешительных документов.

Снижение времени совершения таможенных операций во внутреннем таможенном органе обеспечивается за счет:

– предварительной проверки ранее поданной на пост предварительной декларации на товары;

– учета результатов применения мер по минимизации рисков в отношении ввозимой товарной партии в пограничном таможенном органе;

– сокращения числа проверок на риски (как минимум, с двух до одной).

Кроме того, предлагаемый механизм сквозного процесса таможенного контроля предполагает возможность выпуска товаров в свободное обращение при наличии информации из внутреннего таможенного органа об автовыпуске товаров.

По статистическим данным с докладов и отчетов, представленных на официальном сайте Выборгской таможни, был составлен сравнительный анализ оценки качества и эффективности государственных таможенных услуг в таблице 8.

Таблица 8 – Сравнительный анализ показателей качества и эффективности государственных таможенных услуг Выборгской таможни

Направление оценки	Параметры оценки	Показатель	Показатель на 2018 г.	Достигнутые значения в 2017 г.	Значения при сквозном процессе
Качество	Правомерность	Доля законных решений, принятых там. органами по результатам ведомственного контроля и рассмотрения жалоб	90 %	91 %	98 %

Продолжение таблицы 8

Направление оценки	Параметры оценки	Показатель	Показатель на 2018 г.	Достигнутые значения в 2017 г.	Значения при сквозном процессе
Качество	Технологичность	Доля автоматически выпущенных ЭД на импортируемые товары, поданных участниками ВЭД низкого уровня риска	25 %	20 %	80 %
		Доля транзитных деклараций, оформленных в электронной форме	65 %	60,8 %	99 %
	Оперативность	Интенсивность использования инспекционно-досмотрового комплекса, объектов в час	2	3,01	Не более 1
	Адекватность	Доля участников ВЭД, удовлетворительно оценивающих качество предоставления государственных услуг	70 %	83 %	95 %
	Результативность	Время совершения таможенными органами операций в автомобильных пунктах пропуска (в отношении товаров, подлежащих иным видам контроля / не подлежащим иным видам контроля)	38/20 мин	30/19 мин	16/10 мин

Окончание таблицы 8

Направление оценки	Параметры оценки	Показатель	Показатель на 2018 г.	Достигнутые значения в 2017 г.	Значения при сквозном процессе
Качество	Результативность	Сокращение времени совершения там. операций при выпуске товаров для внутр. потребления	2 ч	91 мин	48 мин
Эффективность	Правомерность	Доля уплаченных там. платежей в общ. сумме платежей, доп. исчисленных по результатам контроля после выпуска товаров	75 %	77,4 %	95 %
	Технологичность	Доля автоматических профилей рисков от общ. количества действующих профилей рисков	82 %	80,3 %	95 %
	Оперативность	Доля товарных партий с результат-ми мерами по минимизации рисков от общ. количества тов. партий, в отношении которых применялись меры по минимизации рисков	43 %	42,5 %	65 %
	Адекватность	Доля нарушений, выявленных с применением СУР	85 %	85,7 %	97 %
	Результативность	Эффективность применения общероссийских, региональных, зональных и целевых профилей риска	12/26/ 68 %	25,06/ 21,65/ 76 %	84,73 %

Источник: таблица составлена самостоятельно на основе проведенного анализа.

Необходимо отметить, что наиболее эффективные значения параметров «оперативность» и «результативность» оценки качества государственных таможенных услуг, характеризующие объем контрольных мероприятий, а также время, затрачиваемое на совершение таможенных операций, будут стремиться к нулю, в то время как остальные оцениваемые параметры имеют прямую пропорцию к эффективности.

Доля законных решений, принятых таможенными органами по результатам таможенного контроля, включает в себя оценку правомерности отказов в регистрации либо выпуске декларации на товары. В настоящее время основной причиной отказов является непредоставление каких-либо документов, в том числе запрашиваемых в рамках применения СУР. Реализация сквозного процесса таможенного контроля, предусматривающая однократное представление комплекта документов до момента предъявления товаров таможенному органу, позволит минимизировать количество отказов, а также увеличит время предоставления дополнительных документов в случае выявления данной необходимости. Таким образом, величина достигнутого значения данного показателя при реализации технологии сквозного процесса таможенного контроля в Выборгской таможне оценивается в 98 % при 91 % в условиях действующей технологии совершения операций и значении индикативного показателя – 90 %.

Доля автоматически выпущенных деклараций на импортируемые товары, поданных участниками ВЭД низкого уровня риска, по результатам применения сквозного процесса таможенного контроля значительно превышает значение, которое может быть достигнуто по результатам применения действующей технологии совершения таможенных операций за счет учета ранее примененных мер по минимизации риска и первичной идентификации товаров при пересечении ими таможенной границы ЕАЭС, а также более качественной аналитической работы с информацией, содержащейся в предварительной декларации на товары. Рассчитанное для сквозного процесса таможенного контроля значение показателя Выборгской таможни составляет 80 %, что заметно превышает значения как

достигнутого в 2017 году показателя (20 %), так и установленного на 2018 г. целевого ориентира (25 %).

Доля транзитных деклараций, оформленных в электронной форме при реализации концепции сквозного процесса таможенного контроля, стремится к 100 % в связи с тем, что сама технология сквозного процесса предусматривает формирование необходимых документов из электронной структуры декларации на товары. Отказ от применения электронной формы транзитной декларации возможен только в случае нештатных ситуаций. Следовательно, в Выборгской таможне характерное для сквозного процесса таможенного контроля значение 99 % на порядок превышает достигнутые в 2017 г. значения (60,8 %) и установленный на 2018 г. целевой ориентир – 65 %.

Интенсивность использования инспекционно-досмотрового комплекса может быть снижена в основном за счет усиления аналитической работы и применения данной формы таможенного контроля в целях осуществления выборочного контроля участников ВЭД низкого уровня риска, а также в отношении конкретных поставок, которым по результатам аналитической работы присвоен высокий риск нарушения законодательства. Таким образом, данный показатель в Выборгской таможне при реализации технологии сквозного процесса не должен превышать 1 объекта в час, при имеющихся в настоящее время установленных и фактических значениях в 2,5 объекта в час для автомобильных пунктов пропуска.

Доля участников ВЭД, удовлетворительно оценивающих качество предоставленных государственных таможенных услуг, обратно пропорциональна времени, затрачиваемому на проведение таможенных формальностей. Как было отмечено ранее, снижение времени совершения таможенных операций на 1 минуту увеличивает количество положительных оценок работы таможенных органов на 2,91 %. В связи со значительным снижением времени совершения таможенных операций при реализации сквозного процесса таможенного контроля в Выборгской таможне данный показатель оценивается в 95 %, что значительно превышает достигнутое значение 83 % и норматив – 70 %.

Также внедрение технологии сквозного процесса таможенного контроля в Выборгской таможне способствует снижению времени совершения таможенных операций в пограничных пунктах пропуска с 20 до 10 минут (в отношении иных видов государственного контроля – с 38 до 16 минут), а при помещении под заявленную таможенную процедуру с 91 до 48 минут.

Оценивая параметр доли уплаченных таможенных платежей в общей сумме таможенных платежей, дополнительно начисленных по результатам контроля после выпуска товаров, необходимо отметить, что реализация технологии сквозного процесса таможенного контроля предполагает применение субъектно-ориентированного подхода на всех этапах совершения таможенных операций, что значительно увеличивает процент выявления недостоверно задекларированных товаров на этапах, предшествующих ввозу товаров, либо непосредственного совершения таможенных операций при их ввозе и помещении под заявленную таможенную процедуру. По результатам проведенного анализа значение данного показателя при сквозном процессе таможенного контроля оценивается в 95 %, что значительно превышает достигнутое значение (77,4 %) и установленный целевой ориентир (75 %).

Исследуя показатель доли автоматических профилей риска от общего количества действующих профилей рисков, необходимо отметить, что реализованная концепция сквозного процесса таможенного контроля позволяет не только осуществить заблаговременную автоматическую проверку электронной копии декларации на товары на предмет выявления в поданных сведениях формализованных индикаторов риска, но и позволяет учесть результаты таможенного контроля при ввозе товаров на территорию ЕАЭС в процессе принятия решений о применении форм таможенного контроля при помещении товаров под выбранную таможенную процедуру. Итак, в Выборгской таможне процент неформализованных индикаторов риска в сквозном процессе таможенного контроля значительно ниже, чем при действующей технологии совершения таможенных операций, и оценивается в 95 %, при достигнутых по

результатам 2017 г. 80,3 %, характерных для модульной технологии совершения таможенных операций, и 82 %, определенных в качестве целевого ориентира на 2018 г.

Доля результативных мер по минимизации рисков в общем количестве примененных мер по минимизации рисков в сквозном процессе таможенного контроля оценивается в 65 %, что превышает достигнутое (42,5 %) и установленное контрольное (43 %) значения в связи с сокращением количества партий, идентифицированных в качестве рискованных за счет применения субъектно-ориентированного контроля на всех этапах совершения таможенных операций, а также учета ранее примененных мер по минимизации риска в отношении конкретной товарной партии.

Доля нарушений в Выборгской таможне, выявленных с применением системы управления рисками при реализации сквозного процесса таможенного контроля, оценивается в 97 %, при достигнутых в 2017 г. 85,7 % и установленном контрольном значении в 85 % за счет минимизации количества неформализованных индикаторов риска, а также усилением аналитической работы в отношении планируемой к ввозу товарной партии.

Установленные на 2018 г. значения эффективности применения общероссийских, региональных, зональных и целевых профилей риска составляют 12 %, 26 %, и 68 %. Достигнутые в 2017 г. показатели составили 25,06 %, 21,65 % и 76 % соответственно. Предлагаемая концепция сквозного процесса таможенного контроля предусматривает определение рискованных ситуаций по каждой поставке.

Итак, реализация технологии сквозного процесса таможенного контроля при совершении таможенных операций и проведении таможенного контроля в отношении товаров, ввозимых на таможенную территорию ЕАЭС и помещаемых под заявленную таможенную процедуру, оказывает значительное влияние на повышение эффективности и качества государственных таможенных услуг.

Выводы по второй главе

Таким образом, на основе принципов процессного подхода и положений международного стандарта системы менеджмента качества ISO серии 9000 сформулирована целостная концепция сквозного таможенного контроля товаров при их помещении под таможенную процедуру:

Во-первых, разработана структурно-функциональная модель механизма, отличительной особенностью которой является последовательное выполнение операций и процедур, направленных на корректное выделение всех таможенных процессов, и их регламентация (документирование) посредством внутреннего стандарта, а также алгоритм выявления и оценки рисков в сквозном процессе таможенного контроля;

Во-вторых, базовым понятием концепции является сквозной процесс. Комплексная цель и задачи концепции ориентированы на повышение эффективности и качества таможенных услуг, основной принцип концепции – клиентоориентированность. Этапы реализации концепции, ее механизмы и содержание определяются аналитическими подразделениями таможенных органов в соответствии с заданными условиями деятельности и потребностями участников ВЭД;

В-третьих, концепция изложена в виде идеи и предложений по внедрению сквозного процесса таможенного контроля в деятельность таможенных органов, при этом ее базовым элементом остается СУР, модернизированная под условия непрерывного распределенного процесса таможенного контроля.

Реализация концепции сквозного процесса таможенного контроля с применением модернизированной СУР позволит перейти к применению дополнительных форм фактического таможенного контроля в преференциальном порядке на основании выявленных целевых профилей риска, что значительно повысит эффективность таможенных услуг, а также минимизирует необоснованные затраты добропорядочных участников ВЭД, связанные с применением дополнительных форм таможенного контроля, включая

таможенный досмотр товаров, и послужит предпосылкой к повышению качества таможенных услуг.

И, *в-четвертых*, комплекс предложенных методик позволяет учитывать структуру и особенности сквозного процесса, своевременно выявлять несоответствия в структуре таможенного контроля и в качестве предоставляемых услуг, оперативно разрабатывать взвешенные корректирующие и/или предупреждающие действия. В целом разработанный методический инструментарий формирует научно обоснованный комплекс для оценки процессной среды и реализации процессного подхода в деятельности таможенных органов России.

3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНЦЕПЦИИ СКВОЗНОГО ПРОЦЕССА ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ

3.1 Недостатки концепции сквозного процесса таможенного контроля

В ходе исследования проведена оценка результативности механизма повышения эффективности и качества таможенных услуг по отдельным его компонентам, реализованным в настоящее время в практической деятельности Выборгской таможни.

Результативность механизма повышения эффективности и качества таможенных услуг исследовалась с учетом модернизации и внедрения его ключевого компонента – СУР.

В таблице 9 приведены результаты деятельности Выборгской таможни в части организации таможенного контроля с применением системы управления рисками за период с 2015 г. по 2019 г.

Таблица 9 – Показатели деятельности Выборгской таможни по применению системы управления рисками, шт.

№ п/п	Наименование показателя	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
1	Массив транзитных деклараций (помещение под процедуру транзита)	160 858	149 094	163 871	163 951	–
2	Массив транзитных деклараций (завершение процедуры транзита)	29 413	26 679	34 756	34 882	–
3	Массив деклараций на товары	29 086	26 683	27 825	38 609	36 224
4	Количество товарных партий, идентифицированных в качестве рискованных	88 724	94 316	69 384	38 161	–
5	% товарных партий, идентифицированных в качестве рискованных	40,45 %	46,59 %	30,64 %	16,10 %	–
6	Количество проведенных таможенных досмотров	2 597	2 098	1 469	569	–
	На основании общероссийских профилей риска	1 416	888	665	358	–

№ п/п	Наименование показателя	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
	На основании региональных/зональных профилей риска	884	905	538	147	–
	На основании целевых профилей риска	297	305	266	64	–
7	Количество дел об административных правонарушениях	443	459	258	104	567
8	Количество разработанных профилей риска	703	621	742	755	–

Источник: статистические данные Выборгской таможни [28].

По результатам анализа необходимо отметить, что в 2017 году увеличилось процентное соотношение количества таможенных досмотров, проведенных на основании целевых профилей риска, наблюдается значительное снижение процента товарных партий, идентифицированных в качестве рисковых, а также общее количество таможенных досмотров.

В 2018 году общее количество транзитных деклараций практически не изменилось. В торговом обороте на основании профилей рисков меры по минимизации рисков применялись более чем к 38 тысячам товарных партий, идентифицированных в качестве рисковых, что ниже показателя 2017 г. на 45 %. При этом количество таможенных досмотров (569) снизилось на 39 %. По результатам контроля возбуждено 104 дела об административном правонарушении, что ниже показателя 2017 года на 40 %.

В 2019 году Выборгская таможня оформила 36 224 деклараций на товары. Активно велась работа по пресечению перемещения коммерческих партий товаров, ввозимых физическими лицами под видом товаров для личного пользования. Возбуждено 567 дел об административном правонарушении. В отчетном периоде деятельность таможни была направлена на выполнение планового задания по перечислению денежных средств в федеральный бюджет, повышение качества таможенного администрирования, сокращение времени

совершения таможенных операций, расширения сферы внедрения цифровых технологий. В федеральный бюджет было перечислено 23 млрд 385 млн рублей (в 2018 году – 25 млрд 555 млн рублей, в 2017 году – 20 млрд 817 млн рублей).

Несмотря на высокую эффективность применения инструментов СУР при таможенном контроле в ФТС РФ данная система имеет ряд недостатков, требующих совершенствования.

Для современной СУР характерны следующие проблемы:

1) Отсутствие единого порядка применения СУР в таможенных органах ЕАЭС. В действительности сейчас действует следующий алгоритм реализации СУР в ЕАЭС (рисунок 13):

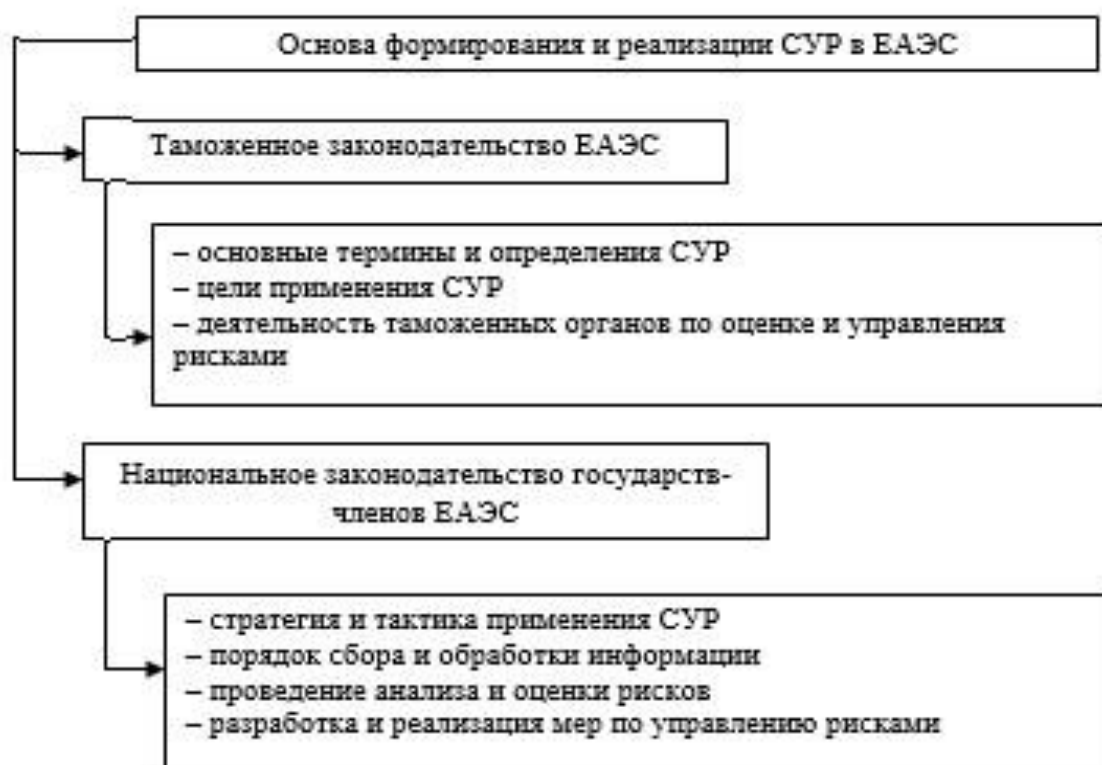


Рисунок 13 – Основа формирования и реализации СУР в ЕАЭС

То есть для таможенных служб стран-участниц ЕАЭС применение СУР предусмотрено ТК ЕАЭС, а модели управления рисками, инструменты, механизмы, обмен информацией в рамках СУР регулируются на национальном уровне. Единообразной модели управления рисками в ЕАЭС не существует.

С началом функционирования ТС ФТС России была предпринята попытка разработать единые подходы к реализации СУР, а также унифицировать индикаторы риска профилей рисков, применяемых в таможенных службах ЕАЭС. Именно для этого была создана специальная рабочая группа при Объединенной коллегии таможенных служб государств – членов ЕАЭС. Учитывая тенденции к формированию в рамках ТС и Единого экономического пространства единообразного применения таможенного законодательства, Рабочая группа признана осуществлять деятельность по унификации национальных СУР.

Однако, как отмечают эксперты, созданный механизм взаимодействия носит формальный характер и, несмотря на то, что основные индикаторы в профилях рисков, применяемых в таможенных службах ЕАЭС, унифицированы и приняты, порядок их применения остается разным.

2) Отсутствие партнерских отношений между ФТС РФ и бизнес сообществом РФ.

В таможенной службе РФ для идентификации и анализа рисков источниками информации служат:

- сведения из предоставленной таможенным органам документации, где содержится информация о товарах, перемещаемых через таможенную границу (декларация на товары, коммерческие и транспортные документы);
- информация из ЕАИС (различные базы данных таможенных органов РФ);
- информация, полученная от других государственных органов;
- информация, полученная от таможенных служб иностранных государств.

Исходя из представленных источников, можно сделать вывод о том, что таможенные органы осуществляют обмен информацией в двух направлениях:

- Таможня - таможня: такой обмен происходит как в горизонтальной, так и в вертикальной направленности, и заключается в передаче информации по всем уровням таможенных органов: ФТС – РТУ – таможни – таможенные посты, а также между различными подразделениями в рамках одного уровня.

– Таможня – другие государственные органы: таможенные органы вправе запрашивать и получать информацию от других государственных органов (налоговые органы, иные правоохранительные ведомства) с целью осуществления таможенной службой их обязанностей и компетенций, предусмотренных законодательством.

Так, прослеживается отсутствие одного из самых важных направлений: таможня – бизнес, которое в данный момент активно развивается в рамках Евросоюза (далее – ЕС). Это обусловлено сложившимися партнерскими и доверительными отношениями с добросовестными участниками ВЭД. Участники ВЭД, получившие статус уполномоченного экономического оператора (далее – УЭО), могут сообщать в таможенные органы информацию о некачественной работе и нарушениях своих партнеров, деятельность которых связана с перемещением товаров, а таможенные органы, в свою очередь, принимают данные обращения, рассматривают и проверяют предоставленные сведения, после чего выносят заключение о деятельности соответствующего участника ВЭД.

Таким образом, таможенные службы ЕС имеют еще один информационный ресурс, благодаря которому могут выявлять недобросовестных участников ВЭД и подвергать их категорированию присваивая им соответствующий уровень риска. Это позволяет сокращать количество потенциальных рисков ситуаций, минимизировать ресурсные убытки, пресекать незаконные действия участников ВЭД на ранней стадии, а также распознавать так называемые «серые схемы».

В ФТС РФ такого взаимодействия не происходит, по причине отсутствия доверительных и партнёрских отношений с российским бизнес сообществом. Законодательно такого направления взаимодействия и порядка обращений с подобной информацией в таможенные органы не предусмотрено.

3) Слабая аналитическая работа системы в рамках анализа рисков и управления ими.

В процессе анализа рисков в ФТС РФ применяется целевая методика оценки риска, которая основана на применении математических, статистических и

вероятностных методов. Так, в ЕС наряду с данными методами применяются методы SWOT-анализа и FAA (метод пяти характеристик). Главными плюсами SWOT-анализа и FAA являются учет большого количества факторов (внешних и внутренних) и выявление сильных и слабых сторон, а также оценка состояния ситуации с разных сторон (как должно быть, фактическое состояние дел и их сравнение). За счет этого, таможенные органы ЕС имеют возможность устранять слабые стороны, за счет сильных, а в результате нахождения различий между фактическим и желаемым состоянием дел, выявлять причины и устранять несоответствия.

4) Недостаточно эффективное внедрение информационных сервисов в ФТС РФ.

Проблемы информатизации в таможенном деле напрямую связаны со сложностью и, зачастую, противоречивостью первоочередных задач, решаемых таможенными органами: это собираемость таможенных платежей для обеспечения государственного бюджета – с одной стороны, и повышение инвестиционной привлекательности Российской Федерации для экономических операторов, инвесторов – с другой стороны.

Фактически таможенная служба является конечной инстанцией взаимодействия участника ВЭД и различных органов государственной власти, стихийная автоматизация которых была изначально направлена на удовлетворение только собственных информационных нужд – без учета интересов других структур, в том числе, таможенных органов. Попытка решить эту проблему нашла отражение в многочисленных концепциях реализации таможенного контроля путем «единого окна», Системы межведомственного электронного взаимодействия (далее – СМЭВ).

Более того, для ускорения совершения таможенных и иных операций, требующих информационного обмена с участниками ВЭД, а также для осуществления их потребности в получении информации, имеющейся у таможенных органов посредством web-технологий, на официальном

Интернет – сайте ФТС РФ реализован сервис «Личный кабинет участника ВЭД», предназначенный для персонифицированного информационного взаимодействия участника ВЭД с таможенными органами. Данный электронный сервис безусловно имеет ряд преимуществ.

Регистрация в Личном кабинете открывает широкие возможности бесплатного использования многочисленных информационных сервисов, таких как: электронное декларирование товаров, электронный архив, предварительное информирование, валютный контроль, разрешительные документы, статистическое декларирование, калькулятор таможенных платежей, электронное декларирование экспресс - грузов, получение разрешений, администрирование (ОЭЗ, ПОЭЗ), отчетность по СВХ, отчетность о деятельности таможенного представителя, помещение товаров на СВХ, лицевой счет и другие.

В целом бесплатные сервисы «Личного кабинета участника ВЭД» позволяют:

- формировать электронные документы в формализованном, неформализованном и графическом виде;
- хранить электронные документы в электронном архиве документов декларанта, однократно разместив их вне зависимости от таможенного органа, которому документы будут представлены;
- представлять в таможенные органы электронные документы при декларировании товаров и (или) помещении товаров на СВХ;
- получать в автоматизированном режиме информацию об остатках денежных средств на лицевых счетах, о решениях таможенного органа, о регистрации декларации и выпуске товаров и др.;
- самостоятельно заполнять электронные декларации на товары и подавать в таможенный орган без обращения к таможенному представителю и приобретения программных средств;
- представлять документы и сведения без личного присутствия в таможенном органе.

Также участники ВЭД выявили ряд недостатков данного электронного сервиса.

Среди них:

- отсутствие разработанной мобильной версии электронного сервиса «Личный кабинет участника ВЭД»;
- отсутствие подробной информации о присвоенной участнику ВЭД категории риска, а также практических рекомендаций на пути к «зеленому сектору»;
- неэффективность работы службы технической поддержки;
- невозможность обеспечения передачи из «Личного кабинета» и хранение в ЦРСВЭД сведений об участнике ВЭД и его сотрудниках, использующих электронную подпись, об используемых IP-адресах пользователей и действиях пользователя как в Яндекс.Метрике и др.

Мобильное приложение «Личный кабинет участника ВЭД» увеличит число зарегистрированных пользователей, упростит взаимодействие участников ВЭД и ФТС РФ, тем самым укрепив их связь, ускорит процесс обмена информацией и создаст благоприятные условия для дальнейшего развития ФТС РФ в сфере ИТ, что приведет к разработкам еще более удобных новых сервисов и программных обеспечений.

По итогам параграфа 3.1 предлагаю таблицу 10, отражающую недостатки концепции сквозного процесса таможенного контроля, при применении инструментов СУР.

Таблица 10 – Недостатки применения инструментов СУР при таможенном контроле в ФТС РФ

№	Выявленный недостаток
1	Отсутствие единого порядка применения СУР в таможенных органах ЕАЭС
2	Слабые партнерские отношения между ФТС РФ и бизнес-сообществом РФ
3	Недостаточно эффективная аналитическая работа системы в рамках анализа и управления рисками
4	Недостаточно эффективное внедрение информационных сервисов в ФТС РФ

Источник: таблица составлена самостоятельно на основе проведенного анализа.

В параграфе 3.2 предлагаю рассмотреть рекомендации по повышению эффективности технологии концепции сквозного процесса таможенного контроля.

3.2 Рекомендации по повышению эффективности технологии концепции сквозного процесса таможенного контроля

Реализация инструментов СУР в ФТС РФ – это непрекращающийся процесс совершенствования таможенного администрирования в целях обеспечения эффективного таможенного контроля при минимальных затратах имеющихся ресурсов.

Анализируя недостатки СУР, приведенные в параграфе 3.1, можно сделать вывод, что большую часть проблем можно решить путем создания современной, высокотехнологичной, интегрированной, автоматизированной, информационной системы, позволяющей оперативно использовать информацию с целью уменьшения рисков.

Итак, предлагаю рассмотреть ряд разработанных рекомендаций по повышению эффективности применения СУР в ФТС РФ.

Проблема 1. Отсутствие единого порядка применения СУР в таможенных органах ЕАЭС.

Рекомендация 1. Построение эффективно функционирующей СУР в условиях формирования Единого экономического пространства с помощью реализации следующих перспективных направлений:

- унификации СУР;
- скоординированности всех участников ЕАЭС в рамках СУР (функционирование рабочей группы по развитию СУР в ЕАЭС);
- повышения уровня аналитического программного обеспечения, используемого для выявления рисков;
- эффективности функционирования перспективных таможенных технологий;

- развитие системы информационной поддержки.

Унификация СУР предполагает построение органа наднационального регулирования. В этом вопросе необходимо опираться на опыт применения Евросоюза, где сотрудничество стран полностью гармонизировано, таможенные вопросы регулируются законодательными актами, издаваемые наднациональным органом регулирования.

Рекомендуется реализовать перечень следующих мероприятий, направленных на унификацию СУР:

- унификация ряда стоимостных индикаторов риска, индикаторов риска заявления недостоверных сведений о стране происхождения по отдельным категориям товаров;

- работа по формированию унифицированного перечня мер по минимизации рисков в рамках унифицированных индикаторов рисков;

- унификация порядка категорирования участников ВТД с позиции СУР в целях дифференцированного подхода при применении форм таможенного контроля;

- унификация применения СУР при электронном декларировании товаров.

Проблема 2. Отсутствие партнерских отношений между ФТС РФ и бизнес сообществом РФ.

Рекомендация 2. В ФТС РФ участников ВЭД рассматривают как потенциальных нарушителей таможенного законодательства и источник дохода федерального бюджета. В законодательстве не указаны способы информационного взаимодействия между таможенными органами и представителями внешнеторговой деятельности. Тем самым, таможенная служба лишает себя эффективного информационного ресурса, а у участников ВЭД нет заинтересованности в таком взаимодействии.

На всех этапах осуществления таможенного контроля необходимо взаимодействие таможенных органов и участников ВЭД. До пересечения границы ЕАЭС – это предварительное информирование, консультирование и круглые

стола, на границе – удаленный выпуск, осуществление таможенного контроля, таможенные операции и списание платежей, после пересечения границы – круглые столы, а также подтверждение выполнения обязательств. Оно должно быть основано на следующих принципах:

- 1) принцип единства системы таможенных органов и централизованного управления;
- 2) принцип профессионализма и компетентности;
- 3) принцип исключения чрезмерных издержек;
- 4) принцип совершенствования таможенного контроля, применения информационных технологий, внедрения прогрессивных методов;
- 5) принцип системного подхода;
- 6) принцип глобальной оптимизации;
- 7) принцип TQM (всеобщего управления качеством).

Взаимодействие должно осуществляться с применением информационных технологий, которые позволят снизить влияние субъектных факторов, а, следовательно, коррупционную составляющую.

Взаимодействие таможенных органов и участников ВЭД должно быть направлено на:

- сокращение времени таможенного оформления;
- прозрачность и предсказуемость работы таможенных органов для участников внешнеэкономической деятельности;
- партнерский подход в отношениях таможенных органов с участниками внешнеэкономической деятельности.

Проблема 3. Слабая аналитическая работа системы в рамках анализа рисков и управления ими.

Рекомендация 3. Необходимо повышать уровень аналитического программного обеспечения, используемого для выявления рисков в рамках Data mining технологий, являющейся перспективной, рекомендуемой ВТО технологией повышения результативности СУР. В условиях формирования Единого

экономического пространства, повышение эффективности таможенного контроля товаров со странами-членами ЕАЭС возможно с помощью интеграции их технических и информационных ресурсов. Необходимо решить ряд проблем, связанных с согласованием вопросов взаимного представления закрытой информации таможенными органами и наработанных методов, и методик анализа данных, предназначенных только для служебного пользования.

Проблема 4. Недостаточно эффективное внедрение информационных сервисов в ФТС РФ.

Рекомендация 4. В ФТС РФ ведется постоянная работа по внедрению и адаптации современных инструментов таможенного администрирования и контроля, основанных на ИТ-технологиях и международных нормах. Среди таких инструментов можно отметить:

- использование ИТ-технологий при совершении таможенных операций (электронное декларирование и информирование по каналам связи и через Интернет);

- разработку новых программных продуктов, обеспечивающих защиту, полноту и конфиденциальность обрабатываемых данных;

- программное использование системы управления рисками;

- электронный документооборот, позволяющий осуществлять информационный обмен данными;

- внедрение электронной подписи;

- инновационные технические системы таможенного контроля;

- модернизацию информационной сети ЕАИС таможенных органов;

- разработку электронного сервиса «Личный кабинет участника ВЭД».

Подводя итоги параграфа 3.2, предлагаю рассмотреть в таблице 11 рекомендации по совершенствованию технологии концепции сквозного процесса таможенного контроля.

Таблица 11 – Рекомендации по совершенствованию технологии концепции сквозного процесса таможенного контроля

№	Проблема	Рекомендация
1	Отсутствие единого порядка применения СУР в таможенных органах ЕАЭС	Построение эффективно функционирующей СУР в условиях формирования Единого экономического пространства
2	Слабые партнерских отношений между ФТС РФ и бизнес сообществом РФ	Взаимодействие ФТС РФ и участников ВЭД на всех этапах таможенного контроля
3	Недостаточно эффективная работа системы в рамках анализа и управления рисками	Повышение уровня аналитического программного обеспечения, используемого для выявления рисков в рамках Data mining технологий
4	Недостаточно эффективное внедрение информационных сервисов в ФТС РФ	Использование ИТ-технологий при совершении таможенных операций и разработка новых программных продуктов, обеспечивающих защиту, полноту и конфиденциальность обрабатываемых данных

Источник: таблица составлена самостоятельно на основе проведенного анализа.

Выводы по третьей главе

Таким образом, качественно изучив данную тему, можно сделать вывод о том:

Во-первых, в функционировании СУР в ФТС РФ существуют проблемы, как организационного характера, так и проблемы, связанные с несовершенством законодательной базы.

Во-вторых, приведенные рекомендации позволят повысить качество применения СУР и тем самым выведут таможенную службу РФ на новый уровень.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, можно смело утверждать, что в результате проведенного анализа были достигнуты поставленные цели и задачи:

1) уточнено понятие, раскрыта экономическая сущность государственных таможенных услуг и механизма их предоставления с учетом специфики таможенного контроля, осуществляемого на границе ЕАЭС;

2) выявлены наиболее характерные проблемы повышения эффективности и качества таможенных услуг в условиях существующей технологии совершения таможенных операций с товарами, помещаемыми под таможенную процедуру, обусловленные несовершенством процесса таможенного контроля, инструментальных и методических средств анализа и регулирования таможенных услуг;

3) сформулирована целостная концепция сквозного таможенного контроля товаров при их помещении под таможенную процедуру, реализующая принципы процессного подхода и положения международного стандарта системы менеджмента качества ИСО серии 9000. Разработана структурно-функциональная модель механизма, отличительной особенностью которой является последовательное выполнение операций и процедур, направленных на корректное выделение всех таможенных процессов, и их регламентация (документирование) посредством внутреннего стандарта, а также алгоритм выявления и оценки рисков в сквозном процессе таможенного контроля;

4) разработан механизм повышения эффективности и качества таможенных услуг в виде комплекса методологических и концептуальных решений, методических и инструментальных средств, обеспечивающий анализ и регулирование таможенных услуг; предложена функциональная модель реализации механизма на основе интеграции инструментальных средств управления рисками, электронного декларирования таможенного транзита и межведомственного электронного взаимодействия в сквозном процессе таможенного контроля.

5) разработан методический инструментарий, включающий методику оценки влияния сквозного контроля на качество таможенных услуг, методику оценки эффективности системы управления таможенными рисками и методику комплексной оценки эффективности и качества предоставляемых услуг, позволяющий учитывать структуру и особенности сквозного процесса, своевременно выявлять несоответствия в структуре таможенного контроля и в качестве предоставляемых услуг, оперативно разрабатывать взвешенные корректирующие и/или предупреждающие действия;

б) разработаны практические рекомендации по совершенствованию и повышению эффективности технологии концепции сквозного процесса.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- 1) Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (совершено в Киото 18.05.1973) – в ред. Протокола от 26.06.1999.
- 2) Руководство Всемирной таможенной организации по управлению рисками.
- 3) Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли – ред. от июня 2012 года.
- 4) Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза). – ред. от 01.01.2018.
- 5) Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2575-р. «Об утверждении стратегии развития таможенных органов РФ до 2020 года».
- 6) Приказ ГТК России от 08.05.2002г. № 465 «Об утверждении Положения о критериях отнесения товаров и внешнеэкономических операций к группам риска»
- 7) Приказ ГТК РФ от 26.09.2003 № 1069 «Об утверждении Концепции системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации».
- 8) Приказ ФТС России от 11 января 2008 г. № 11 «Об утверждении Инструкции о действиях должностных лиц таможенных органов при подготовке и рассмотрении проектов профилей рисков, применении профилей рисков при таможенном контроле, их актуализации и отмене» – ред. от 06.09.2010.
- 9) 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»
- 10) Приказ ФТС России от 7 сентября 2012 г. № 1809 «Об утверждении Временного порядка категорирования участников внешнеэкономической деятельности на основе критериев, характеризующих участников внешнеэкономической деятельности».

- 11) Приказ ФТС России от 12.11.2012 № 2295 «Об утверждении Положения об Управлении рисков и оперативного контроля».
- 12) Приказ Минтранса России от 24.01.2014 № 23 «Об утверждении Типовой схемы организации пропуска через государственную границу Российской Федерации лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных в автомобильных пунктах пропуска» – ред. от 24.02.2016.
- 13) Приказ ФТС России от 24 апреля 2014 г. № 778 «Временная инструкция о действиях должностных лиц таможенных органов при реализации системы управления рисками» (в ред. Приказа ФТС России от 02.06.2015 № 1071).
- 14) Приказ ФТС России от 21.12.2015 № 2615 «О контрольных показателях эффективности деятельности региональных таможенных управлений и таможен, непосредственно подчиненных ФТС России, на 2016 год».
- 15) Приказ ФТС России от 1 декабря 2016 г. № 2256 «Порядок автоматизированного определения категории уровня риска участников ВЭД» – ред. от 04.12.2018.
- 16) Приказ ФТС России от 8 апреля 2016 года № 706 «О действиях должностных лиц при сборе и анализе информации для определения уровня риска лиц, ввозящих автокомпоненты для сборки моторных транспортных средств» – ред. от 17.09.2018.
- 17) Приказ ФТС России от 11 апреля 2016 года № 732 «О действиях должностных лиц при сборе и анализе информации для определения уровня риска лиц, осуществляющих производственную деятельность» – ред. от 26.03.2019.
- 18) Приказ ФТС России от 11 апреля 2016 года № 731 «О действиях должностных лиц при сборе и анализе информации для определения уровня риска лиц, экспортирующих товары, не облагаемые вывозными пошлинами» – ред. от 26.03.2019.
- 19) Бойко, А.П. Анализ практики применения системы управления рисками в странах-членах Всемирной таможенной организации (на примере

Великобритании, Италии, США) // «Ученые записки» – Правовые вопросы таможенного дела: история теория, практика. – С. 59.

20) Бреева, М.М. «Система управления рисками как основной метод таможенного администрирования в условиях вступления в ВТО» // Вопросы современной науки и практики / Университет им. В.И. Вернадского. – 2017. – № 1. – С. 116.

21) Абрамов, А. С. Механизм повышения эффективности и качества таможенных услуг в сквозном процессе таможенного контроля. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук / А. С. Абрамов. – Люберцы: 2019. – 191 с. – URL: http://rta.customs.ru/nrta/attachments/3786_АБРАМОВ_%20Диссер_%2012.04.19_%20ред_%20фин (дата обращения: 15.03.2021)

22) Итоговый доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФТС России в 2018 году: сайт ФТС РФ. – http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=27216:- (дата обращения: 14.04.2021)

23) О реализации в ФТС субъектно-ориентированной модели системы управления рисками: сайт ФТС РФ. – http://ved.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=2051&Itemid=2045. (дата обращения: 08.05.2021)

24) Ответы на актуальные вопросы по автоматизированному категорированию участников внешнеэкономической деятельности: сайт ФТС РФ. – http://ved.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=2099&Itemid=2053 (дата обращения: 08.05.2021)

25) Проверочные листы для самопроверки соответствия условиям отнесения участников внешнеэкономической деятельности к категории низкого уровня риска: сайт ФТС РФ. –

http://ved.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=2246 (дата обращения: 30.04.2021)

26) Итоговый доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФТС России в 2017 году: сайт ФТС РФ. – http://ved.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=26323 (дата обращения: 30.04.2021)

27) Задачи и функции: сайт СЗТУ. – http://utu.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=13881:201510-07-06-22-09&catid=193:2013-02-28-07-03-21&Itemid=177 (дата обращения: 22.03.2021)

28) Информация о текущей деятельности таможенного органа: сайт СЗТУ. – http://utu.customs.ru/index.php?option=com_content&view=category&id=194:201302-28-07-03-27&Itemid=177&layout=default (дата обращения: 22.03.2021)

29) Информация о работе таможенного органа с обращениями граждан, организаций, общественных объединений, государственных органов и органов местного самоуправления: сайт СЗТУ. – http://utu.customs.ru/index.php?option=com_content&view=category&id=197:201302-28-07-03-49&Itemid=177&layout=default (дата обращения: 22.03.2021)

30) Критерии и механизмы отнесения участников ВЭД к категории низкого уровня риска регламентированы приказами ФТС России, а решения об отнесении конкретной организации к данной категории формализуется в форме распоряжения: таможенный портал для участников ВЭД. – https://www.alt.ru/external_news/66858/ (дата обращения: 02.05.2021)

ПРИЛОЖЕНИЕ

Экспертные оценки

Таблица А 1 – Состав экспертной группы

Эксперт	Должность	Регион
Эксперт 1	Начальник отдела таможенного оформления и таможенного контроля	Ленинградская область
Эксперт 2	Заместитель начальника отдела таможенного оформления и таможенного контроля	Ленинградская область
Эксперт 3	Начальник отдела таможенного оформления и таможенного контроля	г. Санкт-Петербург
Эксперт 4	Заместитель начальника отдела таможенного оформления и таможенного контроля	г. Санкт-Петербург
Эксперт 5	Начальника отдела таможенного оформления и таможенного контроля	г. Санкт-Петербург
Эксперт 6	Начальник отдела таможенного оформления и таможенного контроля	г. Москва
Эксперт 7	Заместитель начальника отдела таможенного оформления и таможенного контроля	г. Москва
Эксперт 8	Заместитель начальника отдела таможенного оформления и таможенного контроля	г. Москва
Эксперт 9	Начальник отдела таможенного оформления и таможенного контроля	Архангельская область
Эксперт 10	Начальника отдела таможенного оформления и таможенного контроля	Архангельская область
Эксперт 11	Начальник отдела таможенного оформления и таможенного контроля	Псковская область
Эксперт 12	Заместитель начальника отдела таможенного оформления и таможенного контроля	Псковская область
Эксперт 13	Начальник отдела таможенного оформления и таможенного контроля	Вологодская область
Эксперт 14	Заместитель начальника отдела таможенного оформления и таможенного контроля	Вологодская область

Источник данных: составлено автором на основе [21].

Таблица А 2 – Анкета для оценки коэффициента компетентности экспертов

Обозначение	Критерии	Значения весов		
			в структурных подразделениях таможенного контроля	в иных структурных подразделениях
К1	Текущая специализация эксперта			
			0,2	0,5
К2	Общий стаж работы в таможенных органах	от 1 до 5 лет	от 5 до 10 лет	свыше 10 лет
		0,2	0,3	0,5
К3	Стаж работы в структурных подразделениях таможенного контроля	от 1 до 5 лет	от 5 до 10 лет	свыше 10 лет
		0,2	0,3	0,5
К4	Ученая степень эксперта	без ученой степени	ученая степень кандидата наук	ученая степень доктора наук
		0	0,3	0,5
К5	Количество публикаций за последние 5 лет	нет публикаций	до 5 публикаций	свыше 5 публикаций
		0	0,3	0,5

Источник данных: составлено автором на основе [21].

Таблица А 3 – Оценки для расчета коэффициента компетентности экспертов

Эксперт	Значения оцениваемых критериев					Ито- го	Коэффициент ком- петентности
	К1	К2	К3	К4	К5		
Эксперт 1	0,5	0,5	0,2	0	0	1,2	0,057
Эксперт 2	0,5	0,3	0,3	0	0	1,1	0,052
Эксперт 3	0,5	0,5	0,3	0,3	0,3	1,9	0,090
Эксперт 4	0,5	0,2	0,2	0	0,3	1,2	0,057
Эксперт 5	0,5	0,5	0,3	0	0	1,3	0,062
Эксперт 6	0,5	0,5	0,5	0,3	0,3	2,1	0,100
Эксперт 7	0,5	0,2	0,2	0	0,3	1,2	0,057
Эксперт 8	0,5	0,5	0,5	0,3	0,3	2,1	0,100
Эксперт 9	0,5	0,5	0,5	0	0,3	1,8	0,086
Эксперт 10	0,5	0,5	0,5	0,3	0	1,8	0,086
Эксперт 11	0,5	0,5	0,5	0	0	1,5	0,071
Эксперт 12	0,5	0,3	0,3	0	0	1,1	0,052
Эксперт 13	0,5	0,5	0,3	0,3	0	1,6	0,076
Эксперт 14	0,5	0,3	0,3	0	0	1,1	0,052
Итого	7	5,8	4,9	1,5	1,8	21	1

Источник данных: составлено автором на основе [21].

Таблица А 4 – Оценка экспертами среднего времени совершения таможенных операций при модульной концепции совершения операций

Эксперт	Коэффициент компетентности экспертов	Регистрация прибытия товаров на таможенную территорию ЕАЭС, мин	Помещение товаров под таможенную процедуру таможенного транзита, мин	Завершение таможенной процедуры таможенного транзита	Помещение товаров под заявленную декларантом таможенную процедуру либо их размещение на временное хранение, мин
Эксперт 1	0,057	12	8	15	100
Эксперт 2	0,052	13	8	15	104
Эксперт 3	0,090	12	7	18	107
Эксперт 4	0,057	10	8	10	88
Эксперт 5	0,062	11	10	9	87
Эксперт 6	0,100	12	9	7	85
Эксперт 7	0,057	9	8	11	90
Эксперт 8	0,100	12	11	10	95
Эксперт 9	0,086	12	8	10	93
Эксперт 10	0,086	13	8	7	80
Эксперт 11	0,071	10	7	10	88
Эксперт 12	0,052	14	10	13	93
Эксперт 13	0,076	13	6	16	105
Эксперт 14	0,052	15	7	13	86
Итого, средние значения		11,98	8,01	11	91

Источник данных: составлено автором на основе [21].

Таблица А 5 – Оценка экспертами потенциала влияния механизма сквозного контроля на снижение времени совершения операций

Эксперт	Коэффициент компетентности экспертов	Регистрация прибытия товаров на таможенную территорию ЕАЭС, мин	Помещение товаров под таможенную процедуру таможенного транзита, мин	Завершение таможенной процедуры таможенного транзита, мин	Помещение товаров под заявленную декларантом таможенную процедуру либо их размещение на временное хранение, мин
Эксперт 1	0,057	10	4	6	52
Эксперт 2	0,052	11	4	6	52
Эксперт 3	0,090	6	2	7	55
Эксперт 4	0,057	10	3	4	45
Эксперт 5	0,062	10	2	7	51
Эксперт 6	0,100	8	1	6	43
Эксперт 7	0,057	5	2	5	49
Эксперт 8	0,100	7	1	4	48
Эксперт 9	0,086	7	3	5	45
Эксперт 10	0,086	8	1	4	44
Эксперт 11	0,071	9	1	6	53
Эксперт 12	0,052	7	2	7	52
Эксперт 13	0,076	9	3	5	40
Эксперт 14	0,052	9	3	3	45
Итого, средние значения		8,11	2,08	5,02	48,02

Источник данных: составлено автором на основе [21].