



2020

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ деятельности таможенных органов в рамках реализации основных стратегических документов, направленных на развитие таможенной службы, в 2013–2018 годах и истекшем периоде 2019 года»



Краткие результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цели

Проанализировать:

- достижение результатов деятельности таможенных органов в части развития таможенной службы в период 2013–2019 годов;
- выполнение таможенными органами целевых показателей, содержащихся в государственных программах;
- реализацию таможенными органами плановых мероприятий («дорожные карты»), утвержденных распоряжениями Правительства Российской Федерации;
- результаты деятельности таможенных органов в ходе реализации национальных проектов.

Итоги проверки

В документах, определяющих развитие таможенной службы, отсутствует общая цель, соответствующая документам стратегического планирования Российской Федерации, наличие которой позволяло бы говорить об интеграции вектора развития таможенной службы в общую систему целеполагания Российской Федерации.

Исполнение мероприятий, предусмотренных стратегическими документами развития таможенной службы, не всегда может обеспечить решение определенных задач, а достижение контрольных показателей не гарантирует достижение целей стратегических документов.

Применение различных показателей, предназначенных для оценки достижения одной и той же цели стратегического развития, не позволяет проводить объективную и комплексную оценку достижения целей, определенных стратегическими документами.

Цели и результаты исполнения Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к Государственной границе Российской Федерации, и «дорожной карты» не взаимосвязаны. Это могло оказать негативное влияние на достижение задач Концепции.

Концепция таможенного оформления в местах, приближенных к государственной границе

В приграничных субъектах:

ТЛТ открыто 18, закрыто 7
СВХ открыто 92, закрыто 233

Стоимостной объем оформленных товаров увеличился:

ввезенных автотранспортом – с 85,3 % до 87,3 %,
ввезенных ж/д транспортом – с 63,5 % до 75,2 %



Стоимостной объем оформленных товаров уменьшился:

ввезенных автотранспортом – с 14,7 % до 12,7 %,
ввезенных ж/д транспортом – с 36,5 % до 24,8 %

Внутри страны:

ТЛТ открыто 8,
СВХ открыто 234, закрыто 214

* ТЛТ – Таможенно-логистический терминал

** СВХ – Склад временного хранения

Выводы

- Документы стратегического развития дублируют друг друга;
- в различных стратегических документах установлены идентичные показатели;
- в документах стратегического развития отсутствует единое целеполагание;
- некоторые показатели, установленные документами стратегического развития, являются легкодостижимыми.

Рекомендации Счетной палаты

Пересмотреть показатели, установленные документами стратегического развития.

Необходимо перераспределение мероприятий между государственными программами.

Обеспечить согласованность проекта Стратегии развития таможенных органов до 2030 года с документами стратегического развития.

Для обеспечения экономической безопасности Российской Федерации за счет совершенствования таможенного администрирования в условиях необходимости инфраструктурного развития приграничных субъектов и снижения транспортной нагрузки на крупные города Российской Федерации представляется целесообразным провести интеграцию Концепции и «дорожной карты».

Также представляется целесообразным внесение изменений в Госпрограмму 39 в части исключения из подпрограммы 3 «Развитие налоговой и таможенной системы и регулирование производства и оборота отдельных видов подакцизных товаров» мероприятий и показателей, касающихся деятельности ФТС России, с их включением в подпрограмму 5 «Совершенствование таможенной деятельности» Госпрограммы 27.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ деятельности таможенных органов в рамках реализации основных стратегических документов, направленных на развитие таможенной службы, в 2013–2018 годах и истекшем периоде 2019 года»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
26 февраля 2020 года

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2020 год (пункт 3.2.0.2).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Деятельность таможенных органов по реализации основных стратегических документов, направленных на развитие таможенной службы в части формирования благоприятных условий для внешнеэкономической деятельности, повышения качества предоставления таможенных услуг юридическим и физическим лицам, снижения уровня избыточных барьеров.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Провести анализ достижения результатов деятельности таможенных органов в части развития таможенной службы в период 2013–2018 годов и истекшем периоде 2019 года в рамках реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» и № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

3.2. Цель 2. Проанализировать выполнение таможенными органами целевых показателей, содержащихся в государственных программах Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности», «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», по вопросам, направленным на совершенствование деятельности таможенных органов Российской Федерации.

3.3. Цель 3. Провести анализ реализации ФТС России следующих планов мероприятий («дорожные карты»): «Совершенствование таможенного администрирования» (в части ФТС России) утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1125-р; «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта» утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1128-р; «Трансформация делового климата» утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 января 2019 г. № 20-р.

3.4. Цель 4. Провести анализ соответствия результатов деятельности таможенных органов в части развития таможенной службы в ходе реализации предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 национальных проектов.

4. Объект экспертно-аналитического мероприятия

Федеральная таможенная служба (г. Москва) (далее – ФТС России).

5. Исследуемый период

2013–2018 годы и истекший период 2019 года.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 28 октября 2019 года по 25 февраля 2020 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Провести анализ достижения результатов деятельности таможенных органов в части развития таможенной службы в период 2013–2018 годов и истекшем периоде 2019 года в рамках реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» и № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»

Основными стратегическими документами, которые в период 2013–2018 годов (далее – анализируемый период) определяли развитие таможенной службы, являлись:

- Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2575-р (далее – Стратегия развития);
- План деятельности ФТС России по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года и исполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», утвержденный руководителем ФТС России 17 июня 2013 года (далее – План деятельности);
- План мероприятий по достижению ФТС России значения показателя, установленного подпунктом «в» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», утвержденный приказом ФТС России от 6 октября 2015 г. № 1998 (далее – План мероприятий).

Первоначальные стратегические ориентиры и цели таможенной службы Российской Федерации в анализируемый период установлены Стратегией развития, согласно которой стратегической целью таможенной службы Российской Федерации являются повышение уровня экономической безопасности Российской Федерации, создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в российскую экономику, полного поступления доходов в федеральный бюджет, защиты отечественных производителей, охраны объектов интеллектуальной собственности и максимального содействия внешнеторговой деятельности на основе повышения качества и результативности таможенного администрирования.

К основным направлениям развития таможенной службы Российской Федерации относятся:

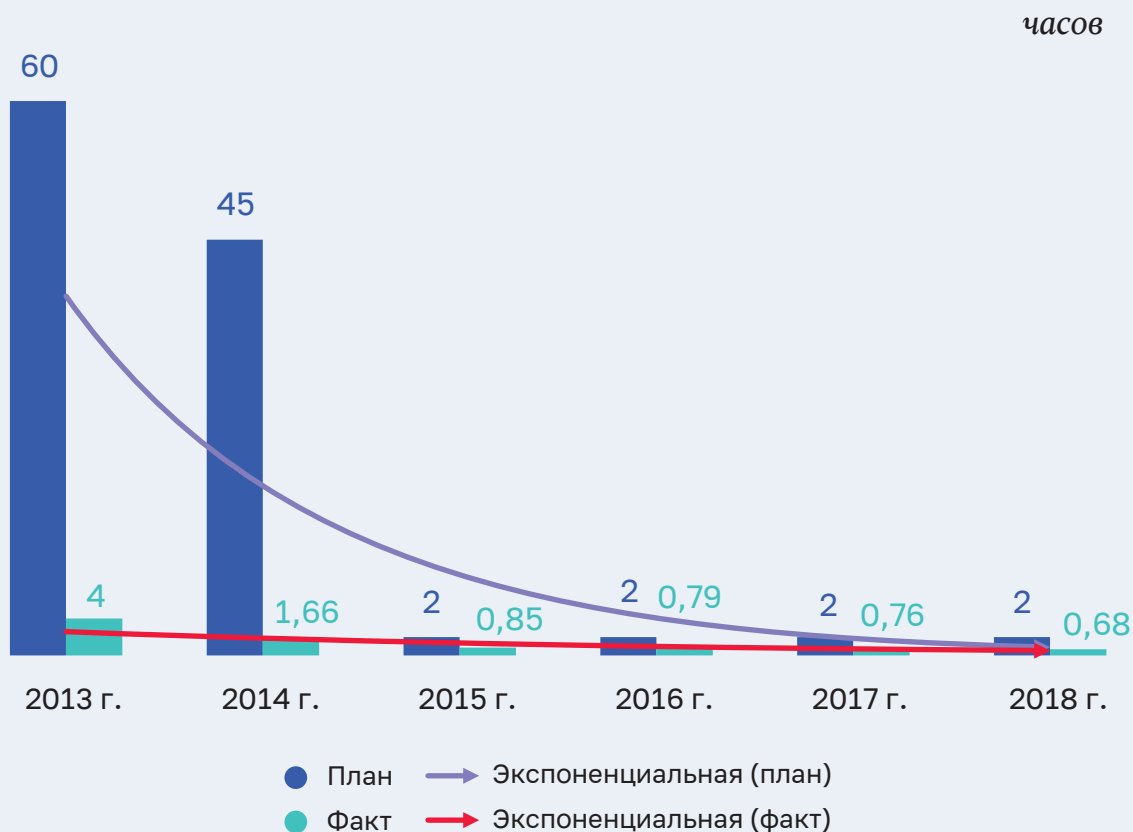
- таможенное регулирование;
- осуществление фискальной функции;
- правоохранительная деятельность;
- предоставление государственных услуг и осуществление контрольно-надзорных функций;
- содействие интеграционным процессам и международному сотрудничеству.

Для реализации основных направлений развития таможенной службы Стратегией развития установлено 66 задач и 27 индикаторов¹.

Анализ выполнения целевых индикаторов Стратегии развития показал следующее:

- предельное время прохождения таможенных операций при помещении товаров под таможенную процедуру экспорта для товаров, которые не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки (с 72 часов в 2012 году до 2 часов к 2018 году), исполнено (0,68 часа);

Предельное время прохождения таможенных операций при помещении товаров под таможенную процедуру экспорта



- предельное время прохождения таможенных операций при помещении товаров под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления в отношении товаров, которые не подлежат дополнительным видам государственного контроля

1. Методики расчета показателей (индикаторов) утверждены приказом ФТС России от 6 мая 2014 г. № 838 «О целевых индикаторах Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года и о порядке их мониторинга».

и не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки (с 96 часов в 2012 году до 2 часов к 2018 году), исполнено (1,35 часа).

Предельное время прохождения таможенных операций при помещении товаров под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления



Расчет показателя осуществляется по декларациям на товары (далее – ДТ), по которым таможенными органами не выявлены риски.

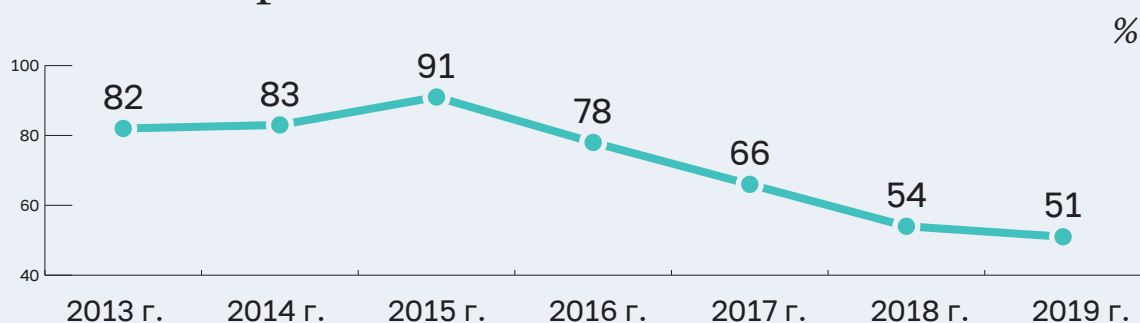
Вместе с тем в общем объеме оформленных ДТ за анализируемый период с выявленными рисками составляют более 50 %.

Сведения об общем количестве оформленных ДТ за анализируемый период и количестве ДТ, по которым выявлены риски, а также о доле ДТ, по которым выявлены риски в общем объеме ДТ, оформленных на импорт, приведены на диаграммах:

Количество деклараций на товары, оформленных на импорт в 2013–2019 гг.



Доля деклараций на товары, по которым выявлены риски в общем объеме деклараций на товары, оформленных на импорт в 2013–2019 гг.



Данные о времени таможенного оформления ДТ, по которым выявлены и не выявлены риски, приведены в таблице:

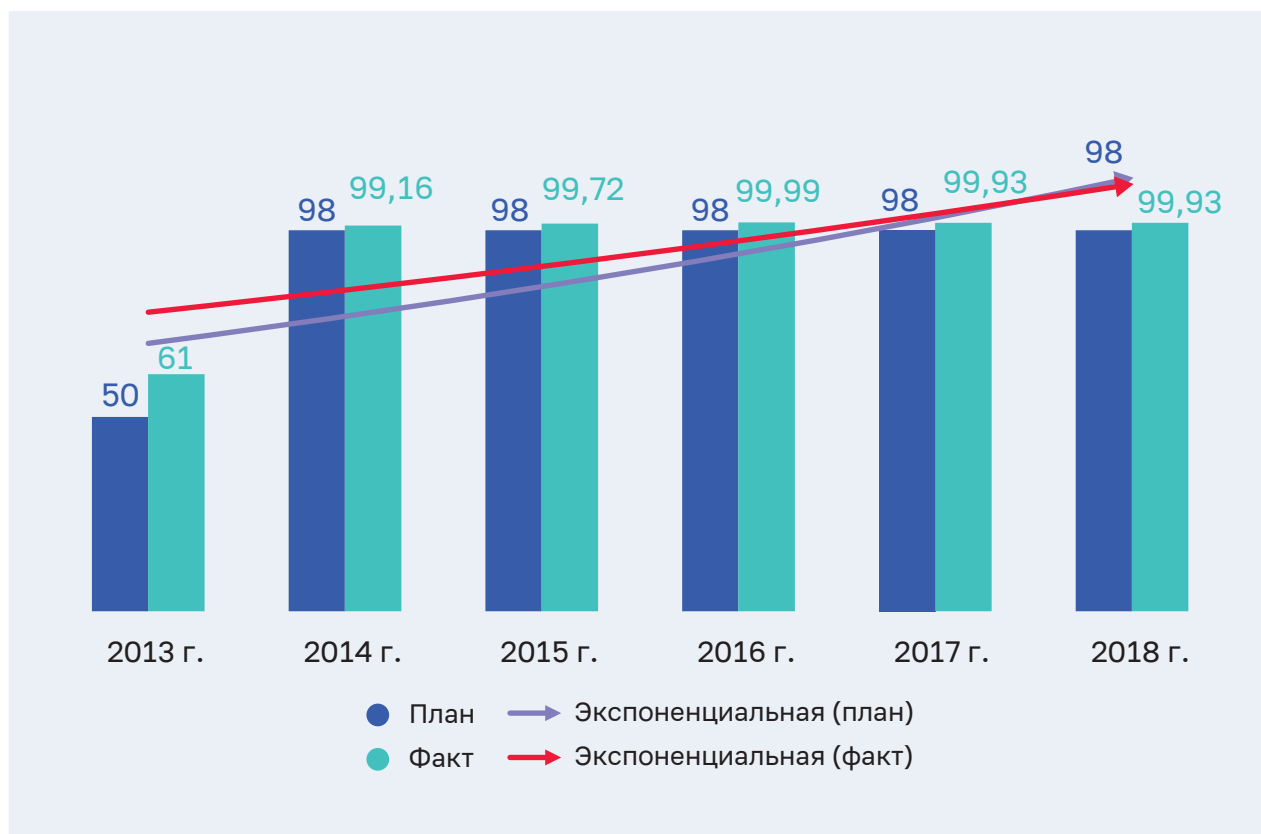
(час.)

	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Время оформления ДТ с выявленными рисками	97,45	73,12	47,55	47,10	33,32	26,90	26,52
Время оформления ДТ без выявленных рисков	48	5,03	1,73	1,61	1,51	1,35	-*

* Значение показателя отсутствует.

Следовательно, установление показателя, определяющего предельное время прохождения таможенных операций при помещении товаров под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления только в отношении товаров, которые не идентифицированы как рисковые поставки, требующие дополнительной проверки, искажает общую картину сроков таможенного оформления.

Полагаем, что с целью оценки времени прохождения таможенных операций при импорте, время оформления ДТ, по которым выявлены риски, должно являться предельным временем прохождения таможенных операций при помещении товаров под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления, поскольку большая часть товаров (более 50 %) идентифицируется как рисковые поставки.



Доля ДТ, оформленных в электронном виде без представления документов и сведений на бумажных носителях, в общем количестве оформленных ДТ при условии, что товары (транспортные средства) не идентифицированы как рисковые поставки, требующие дополнительной проверки документов на бумажных носителях (с 40 % в 2012 году до 98 % к 2014 году).

Доля ДТ, ввезенных на территорию Российской Федерации, таможенные операции и таможенный контроль в отношении которых осуществляется в таможенных органах, расположенных в приграничных субъектах Российской Федерации, в общем объеме ДТ (с 34 % в 2012 году до 65 % к 2020 году).

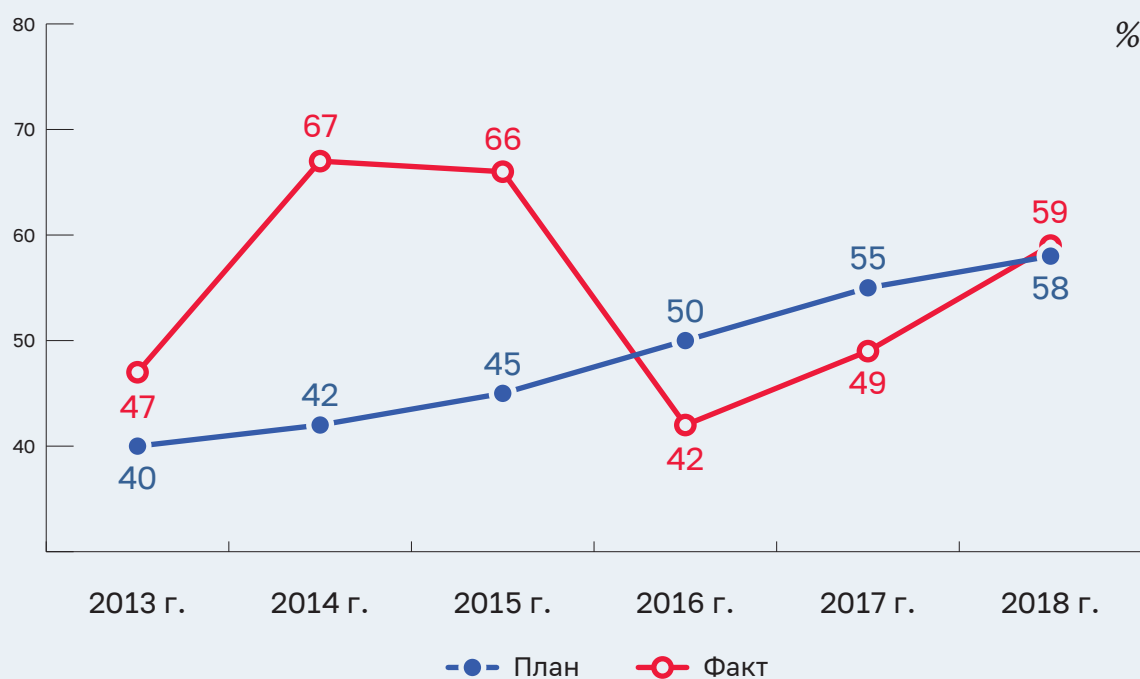
Целевой индикатор напрямую связан с реализацией Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, одобренной решением Коллегии ФТС России от 29 августа 2008 года (приказ ФТС России от 1 октября 2008 г. № 1221,

далее – Концепция) и являющейся согласно Стратегии развития основой развития таможенной службы.

Целью Концепции является обеспечение экономической безопасности Российской Федерации за счет совершенствования таможенного администрирования в условиях необходимости инфраструктурного развития приграничных субъектов и снижения транспортной нагрузки на крупные города Российской Федерации, вызванной возрастающим внешнеторговым оборотом.

При этом реализация Концепции выражается в осуществлении таможенного оформления в приграничных субъектах Российской Федерации. Предполагается, на базе развития и совершенствования таможенно-логистической и транспортной инфраструктур в условиях таможенного оформления в приграничных субъектах Российской Федерации оптимизировать системы таможенного оформления товаров и транспортных средств, перемещаемых автомобильным транспортом (к 2014 году) и железнодорожным транспортом (к 2020 году).

Анализ исполнения показателя в период 2013–2018 гг.*



* В 2016–2017 годах не выполнялся

В ходе экспертно-аналитического мероприятия проведен анализ количества открытых и закрытых таможенно-логистических терминалов (далее – ТЛТ), таможенных складов (далее – ТС), складов временного хранения (далее – СВХ), учрежденных таможенными органами, как в приграничных субъектах Российской Федерации, так и во внутренних таможенных органах.

	ТЛТ погран. т/о		ТЛТ внутр. т/о		ТС погран. т/о		ТС внутр. т/о		СВХ погран. т/о		СВХ внутр. т/о		СВХ, учрежден-ных тамо-женными органами погран. т/о		СВХ, учрежден-ных тамо-женными органами внутр. т/о	
	откр.	закр.	откр.	закр.	откр.	закр.	откр.	закр.	откр.	закр.	откр.	закр.	откр.	закр.	откр.	закр.
2013 г.	6	3	5	-	5	5	12	5	23	42	52	47	10	2	7	-
2014 г.	4	-	2	-	4	11	16	9	16	37	46	46	1	1	1	1
2015 г.	2	1	-	-	5	9	14	4	14	42	37	30	10	2	6	-
2016 г.	3	-	1	-	4	11	13	7	8	28	20	29	1	4	1	-
2017 г.	1	1	-	-	7	10	15	7	10	22	29	16	1	4	3	-
2018 г.	1	2	-	-	3	8	19	6	13	41	34	22	1	3	6	-
2019 г.	1		-	-	3	7	10	7	8	21	16	24	1	2	4	-
Итого	18	7	8	-	31	61	99	45	92	233	234	214	25	18	28	1

Как видно из приведенных данных, количество закрытых СВХ в регионах деятельности пограничных таможенных органов за анализируемый период более чем в 2,5 раза превышает количество открытых. При этом во внутренних таможенных органах за этот же период было открыто больше СВХ, чем закрыто (открыто 234, закрыто 214).

Сравнение динамики открытия и закрытия СВХ* в регионах деятельности пограничных таможенных органов



* Основной объем перемещаемых товаров размещается именно на этих складах

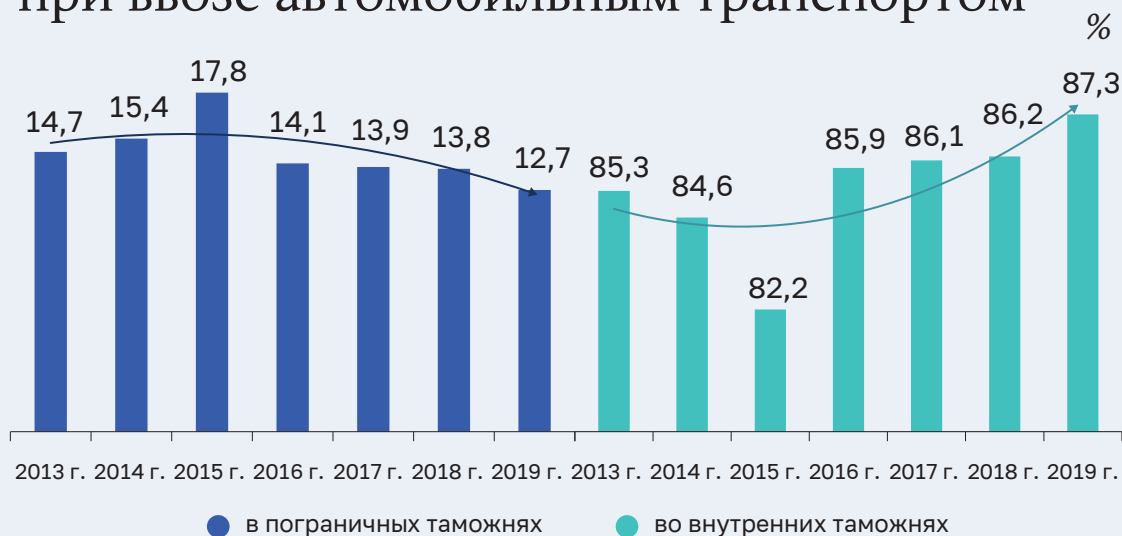
Данные о количестве открытых и закрытых ТЛТ, ТС, СВХ, СВХ ТО свидетельствует о том, что активность в области внешнеэкономической деятельности, связанной с обработкой товаров, не прошедших таможенное оформление, в приграничных субъектах Российской Федерации снижается.

Для осуществления анализа результатов реализации ФТС России Концепции проведен сопоставительный анализ объемов таможенного оформления импортных товаров, оформленных в аналогичном периоде, как в пограничных, так и во внутренних таможнях, ввезенных автомобильным и железнодорожным транспортом.

Объемы таможенного оформления товаров, ввезенных в Российскую Федерацию автомобильным транспортом (тыс. долл. США)

	Пограничные таможни			Внутренние таможни		
	вес, тонн	статистическая стоимость	% от общей стоимости	вес, тонн	статистическая стоимость	% от общей стоимости
2013 г.	5 871 261	20 971 361,7	14,7	18 106 496	121 877 950,2	85,3
2014 г.	5 489 064	19 919 490,7	15,4	15 452 505	109 203 431,9	84,6
2015 г.	5 149 862	14 396 412,0	17,8	10 491 834	66 482 494,1	82,2
2016 г.	4 066 251	10 683 692,1	14,1	9 937 973	65 114 556,0	85,9
2017 г.	4 840 756	12 951 267,2	13,9	11 400 173	80 205 851,6	86,1
2018 г.	4 685 095	13 433 000,5	13,8	11 707 348	83 674 947,8	86,2
За 9 месяцев 2019 г.	3 769 905	10 761 223,0	12,7	10 505 361	73 716 204,1	87,3

Анализ объемов таможенного оформления при ввозе автомобильным транспортом



Объемы таможенного оформления товаров, ввезенных в Российскую Федерацию
железнодорожным транспортом (тыс. долл. США)

	Пограничные таможи			Внутренние таможи		
	вес, тонн	статистическая стоимость	% от общей стоимости	вес, тонн	статистическая стоимость	% от общей стоимости
2013 г.	34 976 970	7 843 029,8	36,5	9 335 860	13 672 118,1	63,5
2014 г.	29 710 395	5 274 926,4	33,7	7 427 882	10 358 963,4	66,3
2015 г.	18 587 138	3 454 299,0	36,4	5 532 744	6 046 041,2	63,6
2016 г.	9 579 020	3 135 010,8	33,6	5 291 823	6 181 578,9	66,4
2017 г.	9 177 712	3 988 003,9	32,2	6 103 176	8 390 644,5	67,8
2018 г.	8 593 941	4 024 108,7	27,9	6 278 199	10 419 931,6	72,1
За 9 месяцев 2019 г.	4 289 777	3 306 348,7	24,8	5 849 188	10 027 364,8	75,2

Анализ объемов таможенного оформления при ввозе железнодорожным транспортом



Проведенный анализ соотношения стоимостных объемов импорта товаров, оформленных в пограничных и внутренних таможнях в анализируемом периоде, свидетельствует об отсутствии влияния реализации Концепции на объемы таможенного оформления товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации.

Так, доля статистической стоимости товаров, оформленных в пограничных таможах, в сравнении с общим стоимостным объемом ввоза товаров стабильно снижается (с 36,5 % до 27,8 % по товарам, ввезенным железнодорожным транспортом, и с 14,7 % в 2013 году до 13,8 % в 2018 году автомобильным) и, соответственно, растет доля товаров, оформленных во внутренних таможнях (с 63,5 % до 72,2 % по товарам, ввезенным железнодорожным транспортом, и с 85,3 % до 86,2 % – автомобильным).

На основании приведенных данных можно сделать вывод о недостижении целей Концепции.

Следует отметить, что мероприятия по реализации Концепции не были предусмотрены разработанным ФТС России межведомственным планом мероприятий по реализации Стратегии развития (далее – Межведомственный план), утвержденным поручением первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И.Шувалова от 3 июля 2013 г. № ИШ-П4-4622.

Для организации исполнения Межведомственного плана ФТС России издано распоряжение от 21 ноября 2013 г. № 355-р, содержащее перечень мероприятий по реализации Стратегии развития.

Межведомственным планом было запланировано исполнение 24 мероприятий в 2013–2016 годах, 14 мероприятий – в 2017 году и 13 мероприятий – в 2018 году.

На конец анализируемого периода установлено неисполнение следующих мероприятий Межведомственного плана:

- разработка технологических карт межведомственного взаимодействия (далее – ТКМВ) при осуществлении государственных функций по таможенному контролю (пункт 7 плана).
 - Разработано 93 ТКМВ между ФТС России и другими организациями.
 - Не обеспечено электронное взаимодействие и не разработано ТКМВ с ФСТЭК России и ФСВТС России.
- организация информационного обмена сведениями о пересечении государственной границы Российской Федерации физическими лицами (пункт 14 плана, срок – 2014 год).
 - ФТС России обратилась в Пограничную службу ФСБ России письмом от 13 августа 2018 г. № 01-27/50516 о возможности и порядке подключения к ведомственному сегменту государственной системы миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность (далее – ГС МИР), в целях получения сведений о пересечении государственной границы Российской Федерации физическими лицами, а также изготовления, оформления и контроле обращения документов, удостоверяющих личность на основании пункта 35 Положения о государственной системе миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 6 августа 2015 г. № 813.

- Письмом ФТС России от 30 ноября 2018 г. № 01-33/75179 в Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (оператор ГС МИР) направлено обращение о проведении трехсторонней рабочей встречи в целях выработки решения по предоставлению ФТС России необходимых сведений из ГС МИР. Ответ в ФТС России не поступил.
- За истекший период времени никаких дополнительных действий по решению проблемы организации информационного обмена с Пограничной службой ФСБ России ФТС России предпринято не было.
- оснащение и переоснащение таможенных органов современными водными судами (в соответствии с выделенными лимитами бюджетных ассигнований) (пункт 15 плана).
 - В связи с отсутствием финансирования переоснащение таможенных органов современными судами прекращено с 2015 года.
- передача объектов таможенной инфраструктуры, расположенных на территориях особых экономических зон, находящихся в частной собственности ОАО «Особые экономические зоны», в федеральную собственность с последующей их передачей в оперативное управление таможенным органам (пункт 19 плана, срок – 2013 год).
 - На момент проведения экспертно-аналитического мероприятия ни один из четырех объектов² не передан в оперативное управление таможенным органам.
- организация и совершенствование информационного обмена между государствами – членами Таможенного союза в рамках реализации Соглашения о создании, функционировании и развитии интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза от 21 сентября 2010 года (пункт 21 плана).
 - Соглашение о создании, функционировании и развитии интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза от 21 сентября 2010 года утратило силу в связи со вступлением в силу договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года.
 - Развитие интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Евразийского экономического союза осуществляется под руководством Евразийской экономической комиссии, Минкомсвязи России и Минэкономразвития России.
 - После принятия Стратегии развития был утвержден План деятельности, подготовленный в целях реализации майских указов Президента Российской Федерации³, что указывает на то, что они не были учтены при разработке Стратегии развития.

Анализ показателей (индикаторов), установленных Стратегией развития, Планом деятельности, Планом мероприятий показал следующее:

Пять количественных показателей (индикаторов) Плана деятельности (из девяти предусмотренных) дублируют показатели Стратегии развития, а именно:

2. ОЭЗ ППТ «Алабуга», ОЭЗ ТВТ в г. Дубне, ОЭЗ в г. Санкт-Петербурге и ОЭЗ ТВТ в г. Зеленограде.

3. Указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 и № 601.

- «Предельное время прохождения таможенных операций при помещении товаров под таможенную процедуру экспорта для товаров, которые не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки» (время прохождения таможенных операций сократилось с 72 часов в 2012 году до 2 часов к 2018 году);
- «Предельное время прохождения таможенных операций при помещении товаров под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления в отношении товаров, которые не подлежат дополнительным видам государственного контроля и не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки» (время прохождения таможенных операций сократилось с 96 часов в 2012 году до 2 часов к 2018 году);
- «Доля деклараций на товары, оформленных в электронном виде без представления документов и сведений на бумажных носителях, в общем количестве оформленных деклараций на товары при условии, что товары (транспортные средства) не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки документов на бумажных носителях» (доля деклараций увеличилась с 40 % в 2012 году до 100 % к 2014 году);
- «Уровень выполнения прогнозируемого задания по администрируемым таможенными органами доходам в федеральный бюджет» не ниже 100 % ежегодно;
- «Доля участников ВЭД, удовлетворительно оценивающих качество предоставления государственных услуг таможенными органами».

Планом мероприятий ФТС России установлен только один показатель «Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме», значения показателя установлены на уровне от 35 % в 2013 году до 70 % в 2018 году.

При этом в пункте 1 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» установлены, в том числе следующие показатели, исполнение которых ФТС России для себя не предусмотрела:

- подпунктом «а» – «Уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году» – не менее 90 %;
- подпунктом «г» – «Снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, к 2014 году – до 2»;
- подпунктом «д» – «Сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг» к 2014 году – до 15 минут.

Анализ представленных ФТС России данных по исполнению показателя, установленного Планом мероприятий, показал следующее:

	Целевое значение показателя к контрольному сроку (2018 г.), %	Значения показателя за 2018 г., %	
		план	факт
«Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме»	Не менее 70	70	18

Таким образом, зафиксировано неисполнение данного показателя на протяжении шести лет.

ФТС России предприняты меры для увеличения числа граждан, подавших заявление на получение следующих государственных услуг в электронной форме:

- принятие предварительных решений о стране происхождения товаров;
- принятие предварительных решений по классификации товаров по Товарной номенклатуре внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза (далее – ТН ВЭД ЕАЭС);
- информирование об актах таможенного законодательства Таможенного союза, законодательства Российской Федерации о таможенном деле и об иных правовых актах Российской Федерации в области таможенного дела.

Однако в 2018 году за получением указанных государственных услуг обратилось 59 граждан, из них подали заявление в электронной форме – 8.

Неисполнение показателя, очевидно, связано со спецификой деятельности таможенной службы. Услуги, поименованные выше, востребованы юридическими лицами (участниками ВЭД), физические же лица – граждане, за указанными услугами (за исключением единичных случаев получения услуги по информированию об актах таможенного законодательства) в ФТС России не обращаются.

В области улучшения условий ведения предпринимательской деятельности было предусмотрено обеспечить до 1 января 2015 года существенное сокращение сроков прохождения таможенных процедур субъектами предпринимательской деятельности и стоимости этих процедур, в том числе при реализации «дорожных карт» по совершенствованию делового климата, разработанных в рамках национальной предпринимательской инициативы по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации.

Количество документов должно было сократиться с 6 до 4 при импорте и с 6 до 4 – при экспорте. Срок подготовки документов как при импорте, так и при экспорте – с 15 до 7 дней. Время на совершение таможенных операций, необходимых для выпуска товаров, должно уменьшиться с 24 до 2 часов при импорте и с 24 до 2 часов – при экспорте.

Анализ выполнения показателей Плана деятельности свидетельствует о выполнении ФТС России годовых показателей⁴ в анализируемом периоде:

4. С учетом изменений, внесенных распоряжениями Правительства Российской Федерации от 2 июля 2014 г. № 1211-р, от 28 октября 2015 г. № 2192-р.

Цель деятельности Правительства Российской Федерации (исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596)	Целевые показатели, %					
	2013 г. план/факт	2014 г. план/факт	2015 г. план/факт	2016 г. план/факт	2017 г. план/факт	2018 г. план/факт
Цель 1. Улучшение инвестиционного климата Российской Федерации, максимальное содействие внешнеторговой деятельности						
Показатель 1.1 «Доля участников ВЭД, удовлетворительно оценивающих качество предоставления госуслуг таможенными органами»	35/56	40/40,5	50/81	60/82	70/ 65/83	80/ 70/85
Показатель 1.2 «Доля деклараций на товары, оформленных в электронном виде без предоставления документов на бумажном носителе, в общем количестве оформленных деклараций на товары, при условии, что товары (транспортные средства) не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки документов на бумажных носителях»	50/57,6	98/99,16	98/99,72	98/99,95	98/99,93	98/99,93
Показатель 1.3 «Предельное время прохождения таможенных операций при помещении товаров под таможенную процедуру экспорта для товаров, которые не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки», часов	60/4	45/ 2,5/1,66	24/ 2/0,85	20/ 2/0,79	10/ 2/0,76	2/0,68
Показатель 1.4 «Предельное время прохож- дения таможенных опера- ций при помещении товаров под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления для товаров, которые не подлежат до- полнительным видам го- сударственного контроля и не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнитель- ной проверки», часов	72/48	48/5,03	24/ 8/1,73	20/ 4/1,61	10/ 2/1,51	2/1,35

Цель деятельности Правительства Российской Федерации (исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596)	Целевые показатели, %					
	2013 г. план/факт	2014 г. план/факт	2015 г. план/факт	2016 г. план/факт	2017 г. план/факт	2018 г. план/факт
Цель 2. Обеспечение полноты и своевременности уплаты таможенных пошлин, налогов и таможенных сборов, повышение конкурентоспособности российской экономики						
Показатель 2.1 «Уровень выполнения прогнозируемого задания по администрируемым таможенным органами доходам в федеральный бюджет»	100/101,6	100/100	100/101,1	100/101,1	100/101,6	100/102,1
Показатель 2.2 «Доля решений таможенных органов по таможенной стоимости, не отмененных судебными органами, в общем объеме корректировок таможенной стоимости»	25/87	28/ 65/89	30/ 65/94	32/ 70/95	72/ 35/95	75/ 40/98,5
Показатель 2.3 «Доля платежей, возвращенных участниками ВЭД в результате судебных решений о корректировке таможенной стоимости, в общем объеме платежей, взысканных таможенными органами»	0,25/0,20	0,24/0,14	0,23/0,10	0,22/0,04	0,21/0,08	0,20/0,02
Показатель 2.4 «Доля таможенных платежей, перечисленных участниками ВЭД с нарушением установленных нормативными документами сроков, в общей сумме поступивших таможенных платежей в федеральный бюджет»	0,25/0,19	0,22/0,10	0,21/0,21	0,20/0,13	0,19/0,07	0,18/0,05

Необходимо отметить, что установленные плановые значения показателей являются для таможенных органов легко достижимыми – их фактические значения уже в 2014 году (за исключением одного из восьми) превысили значения, установленные на период 2015–2018 годов. При этом меры по корректировке значений показателей не принимались.

В ходе реализации раздела 2 Стратегии развития ФТС России приказом от 29 декабря 2012 г. № 2709 утверждена Концепция развития таможенного контроля после выпуска товаров до 2016 года (далее – Концепция контроля после выпуска), реализация которой осуществлялась посредством исполнения мероприятий ежегодных планов, утвержденных приказами ФТС России от 21 февраля 2013 г. № 323, от 30 декабря 2013 г. № 2465, от 30 декабря 2014 г. № 2606, от 21 декабря 2015 г. № 2620.

Целевыми ориентирами (целевыми индикаторами) Концепции контроля после выпуска были определены:

- «Доля таможенных проверок, направленных на профилактику правонарушений в таможенной сфере, проводимых, в том числе на основании результатов применения системы управления рисками и категорирования участников внешнеэкономической деятельности, в общем количестве таможенных проверок (с 15,3 % в 2012 году до 30 % к 2016 году);
- «Результативность проверок, проводимых на основе информации о наличии признаков нарушения таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства Российской Федерации о таможенном деле (с 72 % в 2012 году до 80 % к 2016 году).

В соответствии с пунктом 1 решения Коллегии ФТС России от 26 ноября 2016 год (приказ ФТС России от 26 декабря 2016 г. № 2409) Концепция контроля после выпуска признана реализованной.

7.2. Проанализировать выполнение таможенными органами целевых показателей, содержащихся в государственных программах Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности», «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», по вопросам, направленным на совершенствование деятельности таможенных органов Российской Федерации

Государственная программа Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности» (далее – Госпрограмма 27) утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 330.

Ответственным исполнителем Госпрограммы 27 является Минэкономразвития России.

Срок реализации Госпрограммы 27: 2013–2024 годы.

ФТС России является соисполнителем Госпрограммы 27.

Основными целями Госпрограммы 27 являются:

- усиление позиций в глобальной экономике;
- повышение вклада внешнеэкономической деятельности Российской Федерации в социально-экономическое развитие страны;

- достижение в 2024 году объема экспорта (в стоимостном выражении) несырьевых неэнергетических товаров в размере 250 млрд долларов США, а также объема экспорта оказываемых услуг в размере 100 млрд долларов США, в том числе за счет увеличения торговли с государствами – членами Евразийского экономического союза.

Целевыми индикаторами и показателями Программы являются:

- темпы прироста экспорта несырьевых товаров;
- темпы прироста экспорта несырьевых неэнергетических товаров;
- объем экспорта оказываемых услуг;
- рейтинг Всемирного банка (Doing Business) по показателю «Международная торговля».

Достижение указанных целей осуществляется ФТС России в рамках реализации мероприятий Госпрограммы 27, а также в рамках национального проекта «Международная кооперация и экспорт».

Согласно утвержденному паспорту Госпрограммы 27 ФТС России является участником подпрограммы 2 «Формирование Евразийского экономического союза» и ответственным исполнителем подпрограммы 5 «Совершенствование таможенной деятельности».

Паспортом Госпрограммы 27, а также детальным планом-графиком реализации Госпрограммы 27 на 2019–2021 годы за ФТС России не закреплены показатели и мероприятия подпрограммы 2 «Формирование Евразийского экономического союза», в результате определить степень участия ФТС России в подпрограмме 2 «Формирование Евразийского экономического союза», а также реализацию ФТС России мероприятий указанной подпрограммы не представляется возможным.

В рамках реализации подпрограммы 5 «Совершенствование таможенной деятельности» в соответствии с паспортом Госпрограммы 27 ФТС России является ответственным исполнителем пяти показателей (индикаторов) в части совершенствования деятельности таможенных органов Российской Федерации. Два из пяти установленных Госпрограммой 27 показателей полностью идентичны показателям, установленным Планом мероприятий и Стратегией развития, а именно:

- «Предельное время прохождения таможенных операций при помещении товаров под таможенную процедуру экспорта для товаров, которые не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки (часов)»;
- «Предельное время прохождения таможенных операций при помещении товаров под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления для товаров, которые не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки (часов)».

Проблемные вопросы с исполнением указанных показателей изложены в пункте 7.1 настоящего отчета.

Доля товарных партий, в отношении которых проведен таможенный досмотр, в общем количестве товарных партий, в отношении которых подана декларация на товары



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



Предельное время совершения таможенными органами операций, связанных с осуществлением государственного контроля в автомобильных пунктах пропуска, при условии, что в отношении товаров и транспортных средств представлена необходимая информация (документы) и товары и транспортные средства не идентифицированы как рискованные товары и транспортные средства, требующие дополнительной проверки документов и (или) досмотра, и не подлежат ветеринарному, фитосанитарному, санитарно-карантинному контролю



В анализируемом периоде по всем показателям плановые значения были перевыполнены многократно.

Учитывая изменения, внесенные в паспорт Госпрограммы 27 постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 г. № 369 в части установления плановых показателей (индикаторов) на 2017–2019 годы, необходимо отметить, что установленные значения показателей являются легко достижимыми таможенными органами (значения фактических показателей за 2016 год практически достигли целевых значений 2017–2019 годов).

Таким образом, установленные показатели подпрограммы 5 «Совершенствование таможенной деятельности» не позволяют реально оценить достижение запланированных результатов государственной политики в соответствующей сфере реализации государственной программы.

Детальным планом-графиком реализации Госпрограммы 27 на 2019–2021 годы ФТС России определена ответственным исполнителем ряда мероприятий и контрольных событий.

Госпрограмма «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320 (далее – Госпрограмма 39).

Ответственным исполнителем Госпрограммы 39 является Минфин России.

Срок реализации Госпрограммы 39: 1 января 2013 года – 31 декабря 2024 года.

ФТС России является участником Госпрограммы 39 с 2016 года.

В 2016–2018 годах ФТС России принимала участие в реализации трех подпрограмм – 3, 4, 7⁵ и была ответственной за достижение показателя «Качество результатов анализа информации для проведения контрольных мероприятий в валютной сфере».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 370 в Госпрограмму 39 внесены существенные изменения. С 2019 года ФТС России участвует в реализации двух подпрограмм – 3 и 5⁶.

Приказом Минфина России от 17 апреля 2019 г. № 177 утвержден детальный план-график реализации государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» на 2019 год и на плановый период 2020–2021 годов (далее – Детальный план-график реализации Госпрограммы 39 на 2019–2021 годы), которым установлены, мероприятия и контрольные события реализации Госпрограммы 39, а также сроки их исполнения и ответственные исполнители.

В части реализации подпрограммы 3 «Развитие налоговой и таможенной системы и регулирование производства и оборота отдельных видов подакцизных товаров» ФТС России является ответственным исполнителем основного мероприятия 3.3 «Развитие системы таможенного администрирования», сроки реализации которого установлены на 2020–2024 годы, результативность которого оценивается показателем 3.2 «Результативность таможенного контроля по собираемости таможенных и иных платежей, взимание которых возложено на таможенные органы». Детальным планом-графиком реализации Госпрограммы 39 на 2019–2021 годы контрольные события по мероприятию 3.3 не установлены.

В части реализации подпрограммы 5 «Развитие законодательства Российской Федерации в сфере финансовых рынков, валютного регулирования и валютного контроля, отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней» ответственным исполнителем является Минфин России. Участниками подпрограммы являются ФНС России и ФТС России.

-
5. Подпрограмма 3 «Обеспечение открытости и прозрачности управления общественными финансами»; подпрограмма 4 «Организация и осуществление контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере»; подпрограмма 7 «Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений».
 6. Подпрограмма 3 «Развитие налоговой и таможенной системы и регулирование производства и оборота отдельных видов подакцизных товаров»; подпрограмма 5 «Развитие законодательства Российской Федерации в сфере финансовых рынков, валютного регулирования и валютного контроля, отрасли драгоценных металлов и драгоценных камней».

Подпрограммой 5 основные мероприятия и показатели в части ФТС России не установлены.

Детальным планом-графиком реализации Госпрограммы 39 на 2019–2021 годы ФТС России определена ответственным исполнителем мероприятия 5.2.5 «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в сфере валютных правоотношений (контроль за валютными операциями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу Евразийского экономического союза, с ввозом товаров в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации, а также за соответствием проводимых валютных операций, связанных с перемещением товаров через таможенную границу Евразийского экономического союза, с ввозом товаров в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации, условиям лицензий и разрешений) и ведение административного производства по делам об административных правонарушениях» (далее – Мероприятие 5.2.5) основного мероприятия 5.2 «Развитие валютного законодательства Российской Федерации и осуществление контрольно-надзорной деятельности в сфере валютных правоотношений».

Срок реализации Мероприятия 5.2.5 установлен с 1 января 2019 года по 31 декабря 2021 года.

Контрольным событием Мероприятия 5.2.5 является «Проведение в 2019 году проверки соблюдения актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, осуществление ведения административного производства по делам об административных правонарушениях, возбужденным должностными лицами Федеральной таможенной службы по фактам нарушений валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования» с датой реализации 31 декабря 2019 года (учитывая, что контрольное событие до окончания анализируемого периода еще не наступило, отчетная информация за 2019 год по Госпрограмме 39 в аналитической информационной системе обеспечения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти в сети Интернет (www.programs.gov.ru) ФТС России не размещалась).

Паспортом Госпрограммы 39 ресурсное обеспечение на реализацию ее мероприятий ФТС России не предусмотрено.

В части мероприятий и показателей Госпрограммы 39 необходимо отметить следующие недостатки:

- в утвержденном паспорте Госпрограммы 39 отсутствует показатель, позволяющий оценить результаты исполнения ФТС России основного мероприятия 5.2 «Развитие валютного законодательства Российской Федерации и осуществление контрольно-надзорной деятельности в сфере валютных правоотношений»;
- Мероприятие 5.2.5, установленное ФТС России Детальным планом-графиком реализации Госпрограммы 39 на 2019–2021 годы, является по сути одной из основных функций ФТС России, установленных Положением о Федеральной таможенной службе, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2013 г. № 809, и по содержанию не отражает цели подпрограммы 5 по совершенствованию системы контроля в сфере валютных правоотношений.

Кроме того, учитывая, что в рамках реализации Госпрограммы 27 ФТС России является ответственным исполнителем подпрограммы 5 «Совершенствование таможенной деятельности», целью которой является развитие системы таможенного регулирования, выделение в Госпрограмме 39 аналогичного основного мероприятия 3.3 «Развитие системы таможенного администрирования» не в полной мере отвечает принципам сбалансированности системы стратегического планирования и результативности и эффективности стратегического планирования⁷.

Представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внесении изменений в Госпрограмму 39 в части исключения из подпрограммы 3 «Развитие налоговой и таможенной системы и регулирование производства и оборота отдельных видов подакцизных товаров» мероприятий и показателей, касающихся деятельности ФТС России, с их включением в подпрограмму 5 «Совершенствование таможенной деятельности» Госпрограммы 27 «Развитие внешнеэкономической деятельности».

7.3. Провести анализ реализации ФТС России следующих планов мероприятий («дорожные карты»): «Совершенствование таможенного администрирования» (в части ФТС России) утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1125-р; «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта» утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1128-р; «Трансформация делового климата» утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 января 2019 г. № 20-р

В анализируемый период ФТС России являлась участником реализации трех «дорожных карт» «Совершенствование таможенного администрирования», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1125-р (далее – Распоряжение № 1125-р), «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1128-р (далее – Распоряжение № 1128-р) и «Трансформация делового климата», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 января 2019 г. № 20-р (далее – Распоряжение № 20-р).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2012 г. № 1613-р⁸ ФТС России определена ответственность за координацию действий ответственных исполнителей «дорожной карты» «Совершенствование таможенного администрирования»,

7. Пункты 5 и 6 статьи 7 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

8. «О реализации планов мероприятий («дорожных карт») «Совершенствование таможенного администрирования», «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта», «Повышение доступности энергетической инфраструктуры», «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», утвержденных распоряжениями Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1125-р и № 1128-р, от 30 июня 2012 г. № 1144-р, от 16 августа 2012 г. № 1487-р».

а по «дорожной карте «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта» ответственным определено Минэкономразвития России.

ФТС России издано распоряжение от 8 ноября 2013 г. № 343-р⁹, которым утверждены детальный план действий ФТС России по реализации Плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование таможенного администрирования» (далее – Детальный план по «дорожной карте»).

Из 72 запланированных мероприятий на момент утверждения Детального плана по «дорожной карте» было исполнено 17, или 23,6 %, что свидетельствует об установлении ФТС России при планировании легкодостижимых целей и задач.

В качестве контрольных показателей успешной реализации «дорожной карты», утвержденной Распоряжением № 1125-р, установлены: положение Российской Федерации в рейтинге «Doing business» «Международная торговля», подготавливаемом Всемирным банком на ежегодной основе, а так же показатели количества документов, необходимых при таможенном оформлении, и времени таможенного оформления.

Показатель положения Российской Федерации в рейтинге «Doing business» «Международная торговля» не исполнялся на протяжении всего периода действия «дорожной карты»:

	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Планируемая позиция в рейтинге по «дорожной карте»	155	130	79	-*	-**	18
Планируемая позиция в рейтинге по Госпрограмме 27***	-****	-*****	79	170	140	100
Фактическая позиция в рейтинге	157	155	170	140	100	99

* Планируемое значение не устанавливалось.

** Планируемое значение не устанавливалось.

*** Справочно.

**** Установлено с 2015 года.

***** Установлено с 2015 года.

Рейтинг «Doing business» рассчитывается исходя из временных и финансовых затрат на соблюдение требований пограничного и таможенного контроля, на основании проведенных исследований респондентов, путем оценки времени и стоимости таможенного оформления, досмотра и проверок, т.е. проверок документов и физического досмотра товаров с целью расчета суммы таможенных пошлин после подтверждения классификации и количества товара, определения страны происхождения и проверки достоверности других сведений, указанных в ДТ (к этой категории относятся также все проверки с целью недопущения контрабандного ввоза и вывоза товаров). Такие процедуры оформления и проверки осуществляются в большинстве случаев и считаются «стандартными». Время и стоимость таможенных процедур отражают эффективность работы таможенных органов страны.

9. «Об организации исполнения распоряжений Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1125-р и 1128-р, от 6 сентября 2012 г. № 1613-р».

В соответствии с пунктом 4 статьи 310 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза при проведении таможенного контроля таможенные органы исходят из принципа выборочности объектов таможенного контроля, форм таможенного контроля и (или) мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля.

При выборе объектов таможенного контроля, форм таможенного контроля и (или) мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля, используется система управления рисками.

С целью определения причин, которые могли бы повлиять на неисполнение указанного показателя, Счетной палатой Российской Федерации было проведено сравнение положения России в рейтинге, удельного количества ДТ, по которым были выявлены риски, в общем количестве ДТ и времени таможенного оформления ДТ, по которым были выявлены риски.

Положение Российской Федерации в рейтинге «Doing business» «Международная торговля» в соотношении с удельным количеством ДТ, по которым выявлены риски, и временем их таможенного оформления



Приведенные данные позволяют предположить, что позиция Российской Федерации в рейтинге демонстрирует корреляционную зависимость с удельным количеством ДТ, по которым выявляются риски, и временем их таможенного оформления. Чем больше ДТ, по которым выявляются риски, оформляется в отчетном периоде, тем хуже позиция России в рейтинге.

Показатели количества документов, необходимых при таможенном оформлении, и времени таможенного оформления, установленные Распоряжением № 1125-р, идентичны показателям, установленным Стратегией развития и Детальным планом по «дорожной карте».

Данные показатели ФТС России рассчитываются без учета ДТ, по которым выявлены риски, что искажает реальные данные о времени таможенного оформления основного количества ДТ.

Распоряжение № 1125-р утратило силу в связи с изданием распоряжения № 20-р.

Следует отметить, что на момент отмены Распоряжения № 1125-р были не исполнены три мероприятия из «дорожной карты» и Детального плана по «дорожной карте»:

«Обеспечение права декларантов подать таможенную декларацию на товары в виде электронного документа в уполномоченный таможенный орган вне зависимости от местонахождения декларируемых товаров («удаленный выпуск товаров»).

Как следует из ответа ФТС России на запрос Счетной палаты Российской Федерации, указанная возможность обеспечена для участников ВЭД низкого уровня риска, что не соответствует содержанию мероприятия «дорожной карты».

«Наделение таможенных органов, действующих в автомобильных пунктах пропуска, правом совершать таможенные операции, связанные с декларированием и выпуском товаров в соответствии с заявленной таможенной процедурой при их ввозе на таможенную территорию Таможенного союза, в таможенных органах, расположенных в автомобильных пунктах пропуска».

В соответствии с Планом мероприятий («дорожной карты») по реформированию системы таможенных органов в период 2018–2020 годов, утвержденным приказом Минфина России от 9 января 2018 г. № 2, ФТС России проводит работу по созданию электронных таможен и концентрации декларирования товаров в центрах электронного декларирования. Проведение указанных мероприятий означает, что только центры электронного декларирования, размещение которых в пунктах пропуска не планируется, наделяются правом совершать таможенные операции, связанные с декларированием и выпуском товаров в соответствии с заявленной таможенной процедурой.

Наделение таможенных органов, расположенных в пунктах пропуска, правом совершать таможенные операции по приему, регистрации и выпуску ДТ не планируется. При этом изменения в «дорожную карту», утвержденную Распоряжением № 1125-р, не вносились.

«Оснащение автомобильных пунктов пропуска необходимым оборудованием, создание соответствующей инфраструктуры, что обеспечит наличие достаточных технических условий для перемещения товаров и транспортных средств через все

автомобильные пункты пропуска в сроки, предусмотренные настоящей «дорожной картой», и выполнения иных мероприятий, предусмотренных «дорожной картой».

По результатам ранее проведенных Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий установлено, что из 103 пунктов пропуска на государственной границе Российской Федерации, через которые осуществляется фактический вывоз лесоматериалов, требованиям оснащения соответствуют лишь 16 (15,5 %).

Основные реализованные ФТС России мероприятия «дорожной карты» «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта»:

- издано распоряжение ФТС России от 27 мая 2015 г. № 155-р «Об обеспечении надлежащего исполнения положений части 4 статьи 208 Федерального закона от 27 ноября 2011 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»;
- принято участие в разработке проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» и статью 15.25 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»;
- разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил замены иностранных товаров эквивалентными товарами (эквивалентной компенсации) при применении таможенной процедуры переработки на таможенной территории»;
- на официальном сайте ФТС России в разделе «Поддержка экспорта» создан подраздел «Особенности таможенного декларирования при осуществлении экспорта товаров, пересылаемых в международных почтовых отправлениях и доставляемых экспресс-перевозчиками»;
- приказ ФТС России от 26 августа 2015 г. № 1737 «О сокращении перечня документов, представляемых при таможенном декларировании товаров»;
- проект решения Коллегии Евразийской экономической комиссии «Об использовании таможенной декларации на помещение товаров под таможенную процедуру переработки на таможенной территории в качестве документа об условиях переработки на таможенной территории»;
- проект решения Коллегии Евразийской экономической комиссии «О внесении изменений в решение Комиссии Таможенного союза от 20 мая 2010 г. № 263»;
- расчет на основе статистического регистра хозяйствующих субъектов ФСГС и перечня экспортеров малого и среднего бизнеса объемов экспортных поставок, осуществленных за предыдущий год, и представление указанной информации в Минэкономразвития России (распоряжение ФТС России от 23 июня 2015 г. № 179-р, письмо ФТС России от 28 апреля 2017 г. № 01-51/22338).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2017 г. № 1056-р Распоряжение № 1128-р признано утратившим силу.

В настоящее время ФТС России участвует в реализации «дорожной карты» «Трансформация делового климата», исполнение которой предусмотрено в период 2019–2024 годов.

Согласно Детальному плану действий ФТС России по реализации Плана мероприятий («дорожной карты») «Трансформация делового климата», утвержденному распоряжением ФТС России от 18 марта 2019 г. № 45-р, на 2019 год было запланировано исполнение двух мероприятий:

- исключение случаев необоснованного отказа либо задержек при принятии документов на бумажном носителе таможенным органом, уполномоченным на принятие соответствующих документов (согласно пункту 4 протокола заседания экспертной группы по направлению «Таможенное администрирование» в рамках механизма «Трансформация делового климата» от 26 марта 2019 г. № 3) признано выполненным;
- исключение требования о проставлении таможенным органом отметок на разрядках на отгрузку импортных и транзитных грузов при выдаче товаров со склада временного хранения или иного места временного хранения. Выдача товаров со склада временного хранения или иного места временного хранения осуществляется на основании декларации на товары или сведений о выпуске товаров, полученных из информационной системы таможенных органов в электронном виде (согласно пункту 4 протокола заседания Экспертной группы по направлению «Таможенное администрирование» в рамках механизма «Трансформация делового климата» от 26 марта 2019 г. № 3) признано выполненным.

7.4. Провести анализ соответствия результатов деятельности таможенных органов в части развития таможенной службы в ходе реализации предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 национальных проектов

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204) определены поручения Правительству Российской Федерации по достижению ряда национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года.

Поручением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2018 г. № ДМ-П13-2858 «Об обеспечении реализации Указа Президента России «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Поручение № ДМ-П13-2858), определены ответственные исполнители, порядок действий и сроки исполнения.

ФТС России не определена ответственным исполнителем за подготовку национальных проектов, а также за подготовку федеральных проектов, включенных в состав национальных проектов.

В соответствии с утвержденными паспортами национальных и федеральных проектов ФТС России определена участником двух национальных проектов:

- «Цифровая экономика Российской Федерации» (1 задача по разработке и функционированию новых сервисов Федеральной государственной информационной системы Единый государственный реестр недвижимости в части технологий «искусственный интеллект», «большие данные» и «роботизация»), которой соответствуют 3 мероприятия входящего в нее федерального проекта «Информационная инфраструктура» по внесению изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части признания услуг по хранению и обработке данных, предоставляемых иностранным организациям и физическим лицам, услугами, не являющимися объектом налогообложения НДС (пункты 04.02.001,002.002, 04.02.001,003.002);
- «Международная кооперация и экспорт» (14 задач, которым соответствуют 63 мероприятия, входящих в ее состав федеральных проектов, в том числе 4 мероприятия со сроком исполнения в 2018 году, 28 мероприятий – в 2019 году):
 - а) «Промышленный экспорт» – 1 мероприятие (в 2019 году – 1 мероприятие) по утверждению Плана мероприятий («дорожная карта») первоочередных мер по совершенствованию отраслевого регулирования в целях повышения конкурентоспособности российской промышленной продукции в приоритетных отраслях промышленности;
 - б) «Экспорт продукции АПК» – 5 мероприятий (в 2019 году – 2 мероприятия) по организации регулярных маршрутных отправок сельскохозяйственной и пищевой продукции на экспорт;
 - в) «Логистика международной торговли» – 24 мероприятия (в 2019 году – 8 мероприятий) по введению в эксплуатацию пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации;
 - г) «Системные меры развития международной кооперации и экспорта» – 33 мероприятия (в 2018 году – 4 мероприятия, в 2019 году – 17 мероприятий) по расширению доступа к таможенной процедуре переработки товаров на таможенной территории.

ФТС России не является ответственной за достижение целей и целевых показателей национальных проектов «Цифровая экономика Российской Федерации» и «Международная кооперация и экспорт».

Все мероприятия, запланированные к исполнению ФТС России в рамках национальных проектов, осуществляются без привлечения дополнительных объемов бюджетных ассигнований.

Подпунктом «б» пункта 8 Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288, предусмотрено включение в паспорта национальных проектов, паспорта федеральных проектов мероприятий, содержащихся в том числе в государственных программах Российской Федерации, направленных на достижение целей, целевых и дополнительных показателей, выполнение задач национальных проектов, достижение целей и показателей, выполнение задач федеральных проектов.

Анализ информации показал, что ФТС России мероприятия, направленные на обеспечение интеграции государственной программы Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности» (в части совершенствования деятельности таможенных органов), Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года, «дорожных карт» в национальные проекты (в части совершенствования деятельности таможенных органов), не проводились.

Вместе с тем ФТС России был разработан План действий по реализации задач, определенных Указом № 204 (далее – План действий), не содержащий мероприятий по интеграции стратегических документов развития таможенной службы, разработка которого Поручением № ДМ-П13-2858 не предусмотрена.

В целях организации исполнения Плана действий издано распоряжение ФТС России от 8 июня 2019 г. № 112-р «Об организации исполнения Плана действий ФТС России по реализации задач, поставленных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Анализ достижения показателей национальных проектов (в части совершенствования деятельности таможенных органов Российской Федерации), достижения результатов, контрольных точек и мероприятий показал наличие следующих недостатков.

В соответствии с пунктом 10.4.3 Плана действий ФТС России разработана целевая модель, обеспечивающая комфортное прохождение экспортерами таможенного, налогового и валютного контроля при реализации товаров с использованием зарубежных складов, а также обратного ввоза ранее экспортированных товаров для их возврата, замены и сервисного обслуживания (пункт 6.1 федеральной программы «Системные меры развития международной кооперации и экспорта» национального проекта «Международная кооперация и экспорт»).

При этом экспортерами, изъявившими готовность участвовать в реализации целевой модели, внешнеторговые операции в рамках указанной модели за период с 1 января по 1 июля 2019 года не совершались. Обращений за консультациями в таможенные органы не поступало.

Указанное обстоятельство свидетельствует о том, что разработанная ФТС России целевая модель не востребована экспортерами, проблематика, определенная для формирования модели, не носит системный характер.

Проектным комитетом национального проекта «Международная кооперация и экспорт» (раздел IV Протокола от 28 октября 2019 г. № 9) дано согласие на предложение Минэкономразвития России о корректировке фактического значения результатов федерального проекта «Системные меры развития международной кооперации и экспорта», установив для 2018 года показатель временных и финансовых затрат участников внешнеэкономической деятельности при экспорте товаров (для контроля используются данные индикаторов из показателя «Международная торговля» рейтинга «Doing business», рассчитанные по методологии Всемирного банка) – 66 часов и финансовых затрат – 580 долларов США, вместо ранее учитываемых показателей (55 часов и 565 долларов США). Также дано поручение

Минэкономразвития России, подготовить предложения о корректировке показателя на 2019 год или предложения об изменении порядка учета показателя.

Фактически ситуация с исполнением показателя следующая:

(долл. США)

	Индикаторы	2018 г.	2019 г.
Плановое значение	время оформления (часы)	66	48
	затраты	580	465
Фактическое значение	время оформления (часы)	72	72
	затраты	665	580

Таким образом, наблюдается стагнация показателей России в указанном рейтинге – время, затрачиваемое участниками ВЭД на оформление экспорта, не изменялось.

В Стратегии развития и иных рассмотренных выше документах, определяющих развитие таможенной службы, для ФТС России установлен показатель, определяющий время таможенного оформления товаров, которые не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки. По данному показателю наблюдается положительная динамика сокращения времени таможенного оформления.

При расчете показателя временных и финансовых затрат участников внешнеэкономической деятельности при экспорте товаров (для контроля используются данные индикатора «Международная торговля» исследования «Doing business», рассчитанные по методологии Всемирного банка) учитываются все поставки, в том числе и «рисковые».

Различие в подходах при расчете схожих показателей в национальном проекте и Стратегии развития приводит к невозможности объективной оценки факторов, которые могут повлиять на неисполнение показателя госпрограммы.

8. Выводы

8.1. По результатам экспертно-аналитического мероприятия установлено, что документы, определяющие развитие таможенной службы, дублируют друг друга, при этом в них отсутствует общая цель, соответствующая документам стратегического планирования Российской Федерации, наличие которой позволяло бы говорить об интеграции вектора развития таможенной службы в общую систему целеполагания Российской Федерации.

Кроме того, исполнение мероприятий, предусмотренных стратегическими документами развития таможенной службы, не всегда может обеспечить решение

определенных задач, а достижение контрольных показателей не гарантирует достижение целей стратегических документов.

8.1.1. В рамках Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2575-р, ФТС России реализуется Концепция таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации, одобренная решением Коллегии ФТС России от 29 августа 2008 года (приказ ФТС России от 1 октября 2008 г. № 1221).

Целью Концепции является обеспечение экономической безопасности Российской Федерации за счет совершенствования таможенного администрирования в условиях необходимости инфраструктурного развития приграничных субъектов и снижения транспортной нагрузки на крупные города Российской Федерации, вызванной возрастающим внешнеторговым оборотом.

Поставленная цель достигается путем решения комплекса взаимосвязанных задач.

Аналитические данные, полученные Счетной палатой Российской Федерации в ходе экспертно-аналитического мероприятия, позволяют сделать выводы о невыполнении задач, определенных Концепцией.

Доля статистической стоимости товаров, оформленных в пограничных таможенных, в сравнении с общим стоимостным объемом ввоза товаров стабильно снижается (с 36,5 % до 27,8 % по товарам, ввезенным железнодорожным транспортом, и с 14,7 % в 2013 году до 13,8 % в 2018 году – автомобильным) и, соответственно, растет доля товаров, оформленных во внутренних таможенных (с 63,5 % до 72,2 % по товарам, ввезенным железнодорожным транспортом, и с 85,3 % до 86,2 % – автомобильным).

Для достижения целей Концепции была определена задача – внести изменения в таможенное законодательство в части обеспечения возможности осуществления таможенного оформления ввозимых товаров в местах, приближенных к государственной границе. Для размещения товаров предусматривалось создать в местах, приближенных к государственной границе, сеть таможенно-логистических терминалов.

Вместе с тем из восемнадцати открытых в период реализации Концепции ТЛТ в регионе деятельности пограничных таможенных органов к 2020 году закрыто семь.

Помимо этого, количество закрытых складов временного хранения в регионах деятельности пограничных таможенных органов за указанный период более чем в 2,5 раза превышает количество открытых. При этом в регионе деятельности внутренних таможенных органов за этот же период было открыто больше СВХ, чем закрыто (открыто – 234, закрыто – 214).

Одновременно с реализацией Концепции ФТС России осуществляла План мероприятий («дорожная карта») по реформированию системы таможенных органов в период 2018–2020 годов, утвержденный приказом Минфина России от 9 января 2018 г. № 2.

В соответствии с «дорожной картой», утвержденной приказом Минфина № 2, ФТС России проводит работу по созданию электронных таможен и центров электронного декларирования, результатом которой должно стать создание единой сети электронных таможен, являющихся основными местами электронного декларирования товаров.

Цели и результаты исполнения Концепции и «дорожной карты», утвержденной приказом Минфина № 2, не взаимосвязаны.

Перераспределение объемов товаропотока в регионы деятельности таможенных органов, приближенных к государственной границе Российской Федерации, предусмотренное Концепцией, не является целью «дорожной карты», утвержденной приказом Минфина № 2. Ее реализация, согласно данным об объемах таможенного оформления, никак не влияет на смещение объемов товаропотока в приграничные таможенные органы.

Вместе с тем введение электронного декларирования (более 98 % деклараций на товары оформляется в электронном виде) и создание электронных таможен решает большинство задач Концепции, путем осуществления удаленного таможенного оформления – когда ввозимые товары находятся на СВХ (ТЛТ), расположенном в зоне деятельности пограничного таможенного органа, а декларация на товары подается и оформляется в электронном виде электронной таможней.

В этой связи в целях обеспечения экономической безопасности Российской Федерации за счет совершенствования таможенного администрирования в условиях необходимости инфраструктурного развития приграничных субъектов и снижения транспортной нагрузки на крупные города Российской Федерации, предусмотренных Концепцией, представляется целесообразным провести интеграцию Концепции и «дорожной карты», утвержденной приказом Минфина № 2, продолжив работу по созданию ТЛТ в регионе деятельности пограничных таможенных органов, в которых могли бы размещаться товары, находящиеся под таможенным контролем, до завершения их таможенного оформления электронными таможнями.

8.1.2. В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено, что применение различных показателей, предназначенных для оценки достижения одной и той же цели стратегического развития, не позволяет проводить объективную и комплексную оценку достижения целей, определенных стратегическими документами.

Так, в паспорте государственной программы «Развитие внешнеэкономической деятельности», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 330, установлен целевой показатель – «Рейтинг Всемирного банка (Doing Business) по показателю «Международная торговля».

Подпрограммой 5 «Совершенствование таможенной деятельности» Госпрограммы 27 и Стратегией развития для оценки результативности мероприятий, направленных на сокращение времени таможенного оформления, для ФТС России установлен показатель «Предельное время прохождения таможенных операций при помещении товаров под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления

для товаров, которые не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки.

Согласно методике расчета рейтинга Doing Business затраты на соблюдение требований пограничного и таможенного контроля оцениваются с учетом проведения досмотра и дополнительных проверок.

Расчет показателя предельного времени таможенных операций осуществляется без учета времени оформления товаров, по которым выявляются риски (то есть без учета времени, затраченного на проведение досмотра и дополнительных проверок).

Время таможенного оформления товаров, по которым не выявляются риски, в 2018 году составило 1,35 часа, а по товарам, по которым выявлены риски – 26,9 часа. При этом объем товарных партий, по которым выявлены риски, составляет более 50 % от общего объема оформленных таможенными органами товарных партий.

Позиция России в рейтинге Doing business в последние годы практически неизменна – 100 место в 2017 году, 99 место в 2018–2019 годах, при плановом значении на 2019 год – 80 место.

Таким образом, исполнение ФТС России показателя подпрограммы 5 Госпрограммы 27 (показатель предельного времени таможенных операций) не приводит к выполнению показателя Госпрограммы 27 (рейтинг Doing business), и, как следствие, к достижению ее целей.

8.1.3. Документы стратегического развития таможенной службы дублируют друг друга.

В Стратегии развития и Плане деятельности 5 показателей, что составляет 19 % от показателей, установленных Стратегией развития, и 56 % показателей Плана деятельности, идентичны. Два из пяти установленных Госпрограммой 27 показателей полностью идентичны показателям, установленным Планом деятельности и Стратегией развития.

8.1.4. Устанавливаемые документами стратегического развития таможенной службы показатели в ряде случаев являются либо уже выполненными, либо легко выполнимыми.

Из 72 запланированных Детальным планом действий ФТС России по реализации Плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование таможенного администрирования» на момент его утверждения было исполнено 17, или 23,6 % от общего количества запланированных мероприятий.

Фактические значения 7 показателей, установленных Планом деятельности, уже в 2014 году превысили их плановые значения на период 2015–2018 годов.

8.1.5. В утвержденном паспорте Госпрограммы 39 отсутствует показатель, позволяющий оценить результаты исполнения ФТС России основного мероприятия 5.2 «Развитие валютного законодательства Российской Федерации и осуществление контрольно-надзорной деятельности в сфере валютных правоотношений».

Мероприятие 5.2.5, установленное ФТС России в Детальном плане-графике реализации Госпрограммы 39 на 2019–2021 годы, является по сути одной из основных функций ФТС России, установленных в Положении о Федеральной таможенной службе, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2013 г. № 809, и по содержанию не отражает цели подпрограммы 5 по совершенствованию системы контроля в сфере валютных правоотношений.

8.2. В рамках реализации Госпрограммы 27 ФТС России является ответственным исполнителем подпрограммы 5 «Совершенствование таможенной деятельности», целью которой является развитие системы таможенного регулирования. Выделение в Госпрограмме 39 аналогичного основного мероприятия 3.3 «Развитие системы таможенного администрирования» не в полной мере отвечает принципам сбалансированности системы стратегического планирования и результативности и эффективности стратегического планирования.

Представляется целесообразным внесение изменений в Госпрограмму 39 в части исключения из подпрограммы 3 «Развитие налоговой и таможенной системы и регулирование производства и оборота отдельных видов подакцизных товаров» мероприятий и показателей, касающихся деятельности ФТС России, с их включением в подпрограмму 5 «Совершенствование таможенной деятельности» Госпрограммы 27.

8.3. В качестве позитивных достижений при реализации ФТС России стратегических документов в части упрощения и ускорения процессов таможенного оформления и таможенного контроля, оказывающих положительное влияние на осуществление и развитие внешнеэкономической деятельности, можно отметить следующее:

- обеспечено электронное декларирование товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации;
- осуществлено внедрение технологий автоматической регистрации деклараций на товары и автоматического выпуска товаров;
- сокращено количество документов, требуемых для пропуска товаров через границу, с 10 штук в 2012 году до 4 штук к 2018 году;
- сокращено предельное время прохождения таможенных операций для товаров, которые не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки при помещении товаров под таможенные процедуры:
 - а) экспорт с 4 часов в 2012 году до 0,68 часа к 2018 году;
 - б) импорт с 48 часов в 2012 году до 1,35 часа к 2018 году (в расчет не включаются поставки, идентифицируемые как рискованные, доля которых составляет более 50 % ввозимых товаров, время оформления которых в 2018 году составило 26,52 часа);
 - в) осуществляются мероприятия по расширению возможности получения информации, имеющейся в распоряжении таможенных органов, в электронном виде с использованием сервиса «Личный кабинет участника ВЭД»;

г) разработано 93 ТКМВ, в том числе между ФТС России и Минкультуры России, Минтрудом России, Минэкономразвития России, Минобрнауки России, Минпромторгом России (две ТКМВ), Минсельхозом России, Росздравнадзором, Роспечатью, Роскосмосом, Рострудом, Росморречфлотом.

Вместе с этим не обеспечено электронное взаимодействие и не разработаны ТКМВ с ФСТЭК России и ФСВТС России.

9. Предложения

9.1. Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Федеральную таможенную службу.

9.2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия и информацию об основных итогах в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

