

УДК 339,543

**Макрусов В.В.***Российская таможенная академия, г. Люберцы (Моск. обл.)*

## **РАЗВИТИЕ ТАМОЖЕННОГО ИНСТИТУТА КАК СИСТЕМЫ ТАМОЖЕННЫХ УСЛУГ**

*Аннотация:* В статье рассматривается развитие адаптивного механизма таможенного регулирования, вызванного участием России во Всемирной торговой организации и интеграционными процессами в рамках Таможенного союза. В основе нового регулирования внешнеэкономической деятельности лежит система предоставления таможенных услуг, формируемая при реализации программных документов по упрощению процедур торговли, в целях сокращения нетарифных барьеров, операций и процедур государственного контроля. Дано описание особенностей трансформации таможенного администрирования на отдельных направлениях взаимодействия участников и органов государственного регулирования внешнеэкономической деятельности.

*Ключевые слова:* внешнеэкономическая деятельность, таможенные услуги, таможенное администрирование, Таможенный союз, Всемирная торговая организация.

**V. Makrusev***Russian Customs Academy*

## **THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF CUSTOMS ADMINISTRATION AS A SYSTEM OF CUSTOMS SERVICES**

*Abstract.* The article is concerned with the development of the Institute of customs administration adaption caused by Russia's membership in the World Trade Organization and integration processes within the Customs Union. A system of customs service formed in course of implementing the programs of trade facilitation in order to reduce non-tariff barriers, operations and procedures of state control lies at the basis of a new foreign trade regulation. The article provides a description of some features of customs administration transformations peculiar to different foreign trader-state body interactions.

*Key words:* foreign trade, customs services, customs administration, the World Trade Organization, Russia's Customs Union.

Федеральная таможенная служба в контексте Конституции России (ст. 71, п. ж) выполняет общегосударственную функцию таможенного регулирования в сфере внешнеэкономической деятельности. Таможенное регулирование – это правовое регулирование отношений, связанных с перемещени-

ем товаров через таможенную границу Таможенного союза, их перевозкой по единой таможенной территории Таможенного союза под таможенным контролем, временным хранением, таможенным декларированием, выпуском и использованием в соответствии с таможенными процедурами, проведением таможенного контроля, уплатой

© Макрусов В.В., 2015.



Рис.1. Взаимосвязь механизмов регулирования ВЭД

таможенных платежей, а также властных отношений между таможенными органами и лицами, реализующими права владения, пользования и распоряжения указанными товарами<sup>1</sup>.

Таможенная система не является единственным регулятором, и ее механизмы и инструменты регулирования взаимосвязаны с аналогичными средствами других государственных контролирующих органов в отношении объектов регулирования – системы товарных потоков в сфере внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД). В целом таможенная система – это институт системного администрирования сферы ВЭД, позволяющий таможенными методами, операциями, процедурами и технологиями регулировать (например, в форме измене-

ния состава комплекса мер запретов и ограничений, мер нетарифного регулирования, в форме усиления или ослабления документального и инструментального таможенного контроля) потоки товаров, перемещаемых через таможенную границу. Интегративный характер воздействия таможенного регулятора показан на рис. 1.

Ключевыми документами, определяющими продуктивный вектор развития таможенного института как системы таможенных услуг, являются «Рамочные стандарты обеспечения безопасности и содействия мировой торговле»; «Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года» (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2575-р.); решение Высшего Евразийского экономического совета от 29 мая 2014 г. № 68 «Об основных направлениях развития механизма «единое окно» в системе регулирования внешнеэкономической

<sup>1</sup> См. Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе таможенного союза, принятому решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 27 ноября 2009 г. № 17).



Рис. 2. Концепция развития таможенной системы для решения проблем безопасности и содействия торговле

деятельности». Поэтапно в ходе реализации программных документов в конечном итоге формируется качественно новый таможенный регулятор, реализующий системную идею адаптивного сервисно-ориентированного таможенного администрирования.

В основу достижения нового качества таможенного администрирования положена унифицированная концепция Всемирной таможенной организации (ВТО) «Рамочные стандарты обеспечения безопасности и содействия мировой торговле». Данная концепция увязывает партнерские отношения по линии «таможня – бизнес» при решении проблем безопасности и содействия торговле на различных уровнях институционального развития таможенного администрирования (рис. 2). Присоединение к международному

конвенциональному базису обеспечивает таможенной службе России выход на принципиально иной уровень операционных возможностей [1, с. 85–97].

Концепция определяет принципы и соответствующие достижимые уровни таможенного администрирования, а также ориентирует на создание таможни как единого контактного лица в процессе таможенного регулирования и контроля. При реализации такой модели каждой товарной партии присваивается уникальный идентификационный номер, формируемый на основе взаимосвязи данных из различных источников. При повсеместной унификации идентификационных номеров все товарные партии интегрируются в логистические цепи поставок, что позволяет участникам внешнеэкономических отношений, а также таможен-

ным администрациям осуществить интегрированное управление цепями поставок.

В свою очередь интеграция управления логистическими цепями товарных потоков делает возможным определение таможенного органа как единственного контактного лица в официальных целях внешнеторговой деятельности посредством реализации принципа «единое окно». В итоге участники внешнеэкономических отношений будут избавлены от неоправданных проволочек с оформлением внешнеэкономических операций, будут упрощены таможенные процедуры как на границе, так и внутри страны. В таких условиях таможня по существу становится сервисной службой, реально действующим инструментом содействия внешней торговле и сокращения транзакционных издержек.

Формирование системы сервисно-ориентированного таможенного администрирования на основе универсальной концепции ВТО осуществляется в рамках утвержденной национальной стратегии<sup>1</sup>. Стратегия реализуется поэтапно по одиннадцати взаимосвязанным направлениям, соответствующим стратегической цели и приоритетам таможенной политики:

- совершенствование таможенного регулирования;
- совершенствование таможенного контроля после выпуска товаров;
- совершенствование реализации фискальной функции;
- совершенствование правоохранительной деятельности;

– содействие развитию интеграционных процессов и развитие международного сотрудничества;

- совершенствование системы государственных услуг;
- совершенствование таможенной инфраструктуры;
- совершенствование информационно-технического обеспечения;
- укрепление кадрового потенциала и усиление антикоррупционной деятельности;
- развитие социальной сферы;
- совершенствование организационно-управленческой деятельности.

Первый этап стратегии реализован в 2013–2014 гг. и был нацелен на создание необходимых институциональных основ и технологических условий системного перевода таможенной службы России на качественно новый уровень развития. Второй этап реализации стратегии (2015–2020 гг.) предполагает дальнейшее повышение эффективности деятельности таможенной службы. В рамках этого этапа будет продолжено развитие и совершенствование институциональной и таможенной инфраструктуры, создание новой технологической базы, а также развитие социальной сферы таможенных органов.

Особое внимание планируется уделить развитию сети таможенно-логистических терминалов в приграничных субъектах Российской Федерации в рамках реализации целевых программ, комплексных федеральных и региональных проектов, в том числе с участием бизнес-сообщества. Совершенствование таможенной инфраструктуры будет осуществляться с учетом повсеместного внедрения системы электронного декларирования.

<sup>1</sup> См. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2575-р «Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года».



Рис.3. Общая модель системы таможенных услуг

Накопленный институциональный и инфраструктурный потенциал, основанный на инновационных таможенных и информационных технологиях, в конечном итоге определит новый тренд качественной трансформации современного таможенного института в институт таможенных услуг, обеспечит реализацию функции сервисно-ориентированного таможенного администрирования.

В целом таможенное администрирование должно основываться на нормах и принципах международных таможенных конвенций и соглашений, на международных стандартах качества (по типу международных стандартов ISO 9000). Решение таких задач предполагает партнерство и продуктивную обратную связь с участниками ВЭД. Примером такого подхода является план мероприятий направленных на упрощение, ускорение и удешевление процедур, необходимых для осуществления ВЭД<sup>1</sup>. Такая обратная связь

<sup>1</sup> См. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1125-р «План мероприятий (дорожная карта) «Совершенствование таможенного администрирования»».

является одновременно средством получения данных, необходимых для систематического совершенствования системы таможенных услуг на принципах TQM (всеобщего управления качеством). Таможенная система как система услуг представлена следующими основными компонентами (рис. 3): единым комплексом таможенных услуг, средствами управления услугами, потребителями услуг (государством и участниками ВЭД) [2].

Модель системы таможенных услуг может быть представлена с различной степенью детализации и описана с самых разных точек зрения. Дальнейшее изложение материала основывается на следующем принципе: организационная структура системы таможенных услуг должна органично вписываться в структуру ВЭД, должна быть адекватна ей. В качестве примера соответствующая организационная модель системы таможенных услуг, отражающая основное содержание данного принципа, детализированная по наиболее значимым функциональным направлениям деятельности таможенных органов и

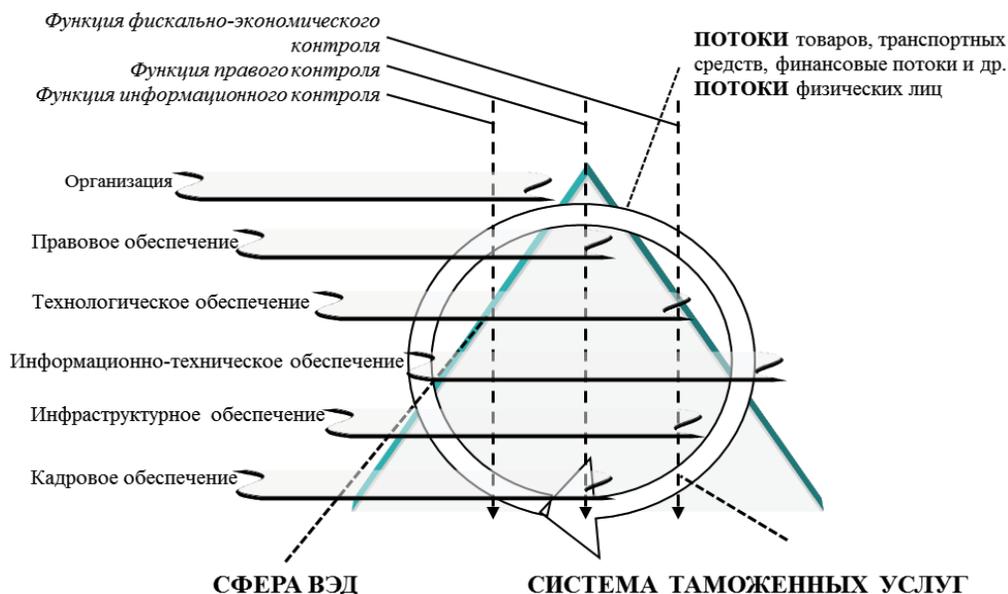


Рис. 4. Ресурсно-функциональная модель системы таможенных услуг

по уровням ресурсного обеспечения системы (ресурсно-функциональная модель), представлена на рис. 4.

«Производство» и «потребление» таможенной услуги в такой системе осуществляется в процессе таможенной деятельности. Объем, качество и эффективность представляемой таможенной услуги определяются структурно-технологическими особенностями процесса ее производства. Однако, например, для участника ВЭД структура или строение системы услуг могут быть достаточно вторичными. Наиболее значимо для него не то, как организован процесс обслуживания, но, прежде всего, что он получает в результате обслуживания. С этих позиций можно выделить два основных типа услуг, представляемых пользователю системой таможенных услуг.

Во-первых, услуги функционального характера, отражающие то, как происходит процесс обслуживания (для конечного пользователя, в частности,

они отражены в индикаторах оперативности, безопасности, качества таможенных процессов). При этом можно говорить как о внутренних и внешних процессах «обслуживания», так и о сквозном непрерывном бизнес-процессе. В последнем случае комплекс составляют как услуги, предоставляемые таможенными и другими государственными контролирующими органами, так и услуги брокера, перевозчика и др. Во-вторых, услуги вещественного характера, отражающие то, что и в каком виде потребитель получает в процессе обслуживания. Для конечного пользователя – это его товары, их качество и качество их оформления после завершения таможенных операций и процедур.

Наиболее последовательно и продуктивно реализация концепции таможенного администрирования на принципах обеспечения безопасности и содействия торговле осуществляется в соответствии с решением Высшего

Евразийского экономического совета от 29.05.2014 г. № 68 «Об основных направлениях развития механизма «единое окно» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности». В рамках этого механизма решается узловая проблема развития института таможенного администрирования – проблема процессно-технологической, информационной и программно-технической региональной, межведомственной и межгосударственной интеграции в ходе государственного контроля товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу.

Проблема вызвана естественными интеграционными процессами формирования Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества, усложненными и несогласованными процессами государственного контроля в сфере ВЭД, значительными объемами информации и многочисленных документов, предусматриваемых законодательством и административными распоряжениями в сфере импортных, экспортных и транзитных операций. Все это в целом становится серьезным препятствием для развития и повышения эффективности международной торговли.

В рамках проекта развития единого окна, по сути, формируется новая система отношений (информационно-технологических, правовых, организационных и др.), возникающих между участниками ВЭД и государственными структурами (государственными органами, регулирующими ВЭД) в процессе государственного контроля товаров, перемещаемых через границу. Система основывается на принци-

пе однократного представления документов в стандартизованном виде через единый пропускной канал для проведения предварительного или последующего контроля за осуществлением внешнеэкономической деятельности. Такая концепция предполагает наличие механизма автоматического информационного взаимодействия таможенных органов с иными государственными органами. При этом повышение эффективности таможенного контроля за совершением таможенных операций с товарами, ввозимыми на таможенную территорию Таможенного союза должно осуществляться посредством объединения операций, совершаемых с товарами для их помещения под таможенную процедуру, в единый процесс.

Сведения и документы, необходимые в процессе контроля должны представляться однократно, исключительно в электронном виде и использоваться всеми заинтересованными лицами на различных этапах таможенного оформления и контроля в рамках реализации концепции сквозного непрерывного процесса государственного контроля, с единой комплексной оценкой рисков в структуре такого процесса. Основное целевое назначение подобной системы – повышение оперативности и качества административных, таможенных и иных процедур в сфере ВЭД по экспорту, импорту и транзиту товаров, а также услуг, предоставляемых участникам ВЭД в процессе перемещения товаров через государственную (таможенную) границу.

В целом создается адаптивный механизм таможенного регулирования, гибко реагирующий на потребности

участников ВЭД, на специфику взаимодействия государственных контролирующих органов в сквозном процессе таможенного контроля, на процессы межгосударственной интеграции в сфере внешнеэкономической деятельности, на логистические особенности международных цепей поставки товаров. Таким образом, в ходе реализации программных документов развития системы таможенного администрирования осуществляется практическое применение концепции упрощения процедур торговли в целях сокращения нетарифных барьеров, операций и процедур государственного контроля, формируется качественно новый таможенный регулятор, реализующий

системную идею адаптивного сервисно-ориентированного таможенного администрирования. Все это, в конечном итоге, повышает эффективность процессов и процедур международной торговли и должно принести незамедлительные выгоды всем членам торгового сообщества.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Лозбенко Л.А. Конвенциональное регулирование внешнеэкономической деятельности. М.: РТА, 2000. 300 с.
2. Макрусев В.В. Теоретическая модель таможенного дела и задачи таможенного менеджмента // Вестник Московского Государственного Областного Университета. Серия: «Экономика». 2013. № 4. с. 77–81.