

О. Б. Иванова, А. Ф. Хапилин, С. А. Хапилин

**ПРИОРИТЕТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ТАМОЖЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В РОССИИ
В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКИХ НАПРАВЛЕНИЙ РАЗВИТИЯ
ЕВРАЗИЙСКОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ**

Аннотация

В статье обоснованы приоритеты совершенствования механизма таможенного администрирования в Российской Федерации на базе утвержденных Высшим Евразийским экономическим советом в декабре 2020 г. Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 г. Раскрыта содержательная характеристика перспективных технологий таможенного администрирования ЕАЭС. Сделан вывод о том, что успешная реализация стратегии развития ЕАЭС в сфере таможенного администрирования предполагает необходимость перераспределения полномочий в рамках сформированной структуры таможенных органов, централизации контрольно-аналитических функций на уровне Федеральной таможенной службы, совершенствования технологий автоматического совершения таможенных операций и аналитического обеспечения деятельности таможенных органов.

Ключевые слова

Евразийский экономический союз, информационно-коммуникационные технологии, таможенное администрирование, цифровая экономика.

O. B. Ivanova, A. F. Khapilin, S. A. Khapilin

**PRIORITIES OF IMPROVEMENT OF CUSTOMS ADMINISTRATION IN RUSSIA
WITHIN THE FRAMEWORK OF IMPLEMENTATION OF STRATEGIC
DIRECTIONS OF EURASIAN ECONOMIC INTEGRATION DEVELOPMENT**

Annotation

Article substantiates the priorities for improving the mechanism of customs administration in Russian Federation on the basis of Strategic Directions for Development of Eurasian Economic Integration until 2025 approved by Supreme Eurasian Economic Council in December 2020. Substantive characteristics of promising technologies for customs administration of EEU are disclosed. It is concluded that successful implementation of EEU development strategy in the field of customs administration presupposes the need to redistribute powers within the established structure of customs authorities, centralize control and analytical functions at the level of Federal Customs Service, improve technologies for automatic customs operations and analytical support for the activities of customs authorities.

Keywords

Eurasian Economic Union, information and communication technologies, customs administration, digital economy.

Введение

На современном этапе развития мировой экономики осуществляется перестройка архитектуры национальных экономик под цифровые стандарты и выработка новых подходов к регулированию социально-экономических явлений. Непосредственным инструментом

преобразований выступают цифровые технологии, обеспечивающие возможность обработки огромных массивов данных для выявления проблем, моделирования решений, контроля за соблюдением установленных требований и оценки эффективности государственного регулирования.

Вопросам цифровой трансформации уделяют внимание не только национальные правительства, но региональные интеграционные объединения, в том числе Евразийский экономический союз [3, с. 158]. В Евразийском экономическом союзе, стоящем перед глобальным вызовом по формированию экономики будущего, переход к цифровой экономике рассматривается в качестве ключевого фактора экономического роста. В последние годы в ЕАЭС наблюдается значительный прогресс по многим направлениям цифрового развития, включая таможенное администрирование. Принятие Таможенного кодекса ЕАЭС обеспечило правовую основу для активизации процессов цифровизации в таможенной сфере, важнейшими направлениями которой стали: взаимодействие таможенных органов с участниками ВЭД преимущественно в электронной форме, автоматизация совершения таможенных операций, реализация технологий «одного окна» при перемещении товаров через таможенную границу и взаимодействию с иными контролирующими органами [1, с. 12–15].

В декабре 2020 г. Высшим Евразийским экономическим советом утверждены Стратегические направления развития евразийской экономической интеграции до 2025 г., включающие блок мер совершенствования таможенного регулирования и мероприятия по развитию статистики взаимной торговли в рамках ЕАЭС. Стратегические направления предусматривают: расширение применения цифровых технологий в таможенном регулировании и внедрение технологий, обеспечивающих автоматическое совершение таможенных операций без участия должностных лиц; совершенствование Таможенного кодекса ЕАЭС с учетом практики его применения и внесение соответствующих изменений в акты органов ЕАЭС; развитие единой системы транзита товаров в ЕАЭС; обеспечение единого стандарта совершения таможенных операций и проведения таможенного контроля; унификацию электронного документо-

оборота между таможенными органами и участниками ВЭД [6]. Реализация данных направлений на национальном уровне требует комплексного подхода к решению задач оптимизации процедур таможенного контроля и совершенствования существующих технологий.

Материалы и методы

В основу методологии исследования положены комплексный и системный подходы, которые базируются на методах сбора и анализа информации, методах математической статистики. Информационно-эмпирическая база исследования включает в себя официальные статистические данные основных показателей деятельности, представляемые Федеральной службой государственной статистики в виде ежегодных статистических сборников.

Результаты

Государствами-членами Евразийского экономического союза на национальном уровне реализуется относительно обособленный комплекс мер по совершенствованию таможенного администрирования в рамках требований, установленных Таможенным кодексом ЕАЭС. В Российской Федерации ключевой объем задач по цифровизации сферы таможенного администрирования, совершенствованию форм, методов и технологий таможенного контроля реализуется Федеральной таможенной службой [4, с. 133–134].

К наиболее значимым результатам реализации предпринимаемых ФТС России мер по цифровизации таможенного администрирования за последние годы следует отнести следующие направления.

Совершенствование структуры таможенных органов

В России ключевым направлением цифровизации таможенного администрирования на текущем этапе является работа по созданию сети электронных таможен и таможен фактического контроля. За период с 2018 по 2020 г. в таможенной сфере выстроена новая система координат. Существенно сокращено количество мест таможенного оформления — до 16 центров электронного де-

кларирования вместо более 600 ранее оформлявших декларации таможенных постов. В результате реформы Федеральной таможенной службой созданы и функционируют: электронные таможни и подчиненные им центры электронного декларирования (ЦЭД) во всех федеральных округах; четыре специализированных ЦЭД по видам транспорта (Авиационный, Балтийский, Новороссийский и Владивостокский); два специализированных ЦЭД по видам товаров (Акцизный и Энергетический); два территориальных ЦЭД (Калининградский и Московский областной). Все они расположены на государственных площадях, в них уже выпускается более 95 % всех деклараций. Изменен функционал таможенных постов, которые теперь обеспечивают фактический контроль [2, с. 11].

Развитие технологий авторегистрации и автовыпуска товаров

В 2020 г. технология автоматической регистрации была применена более чем к 3,8 млн деклараций на товары, что выше показателя 2019 г. в 1,4 раза и составляет свыше 99 % от общего числа зарегистрированных деклараций. Автоматически выпущено более 1,08 млн деклараций на товары, поданных участниками ВЭД низкого уровня риска, что в 1,7 раза превышает показатель 2019 г.

Особое внимание в контексте реализации Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 г. уделяется вопросам автоматизации технологий таможенного транзита. Технология авторегистрации транзитных деклараций с 2020 г. применяется во всех подчиненных таможенных органах при перевозках товаров всеми видами транспорта. В феврале 2020 г. обеспечена возможность авторегистрации ЭТД, поданных предварительно, до фактического прибытия товаров на территорию Российской Федерации. С мая 2020 г. авторегистрация ЭТД применяется при перевозках товаров ЕАЭС, перемещаемых между частями таможенной территории ЕАЭС через территории третьих стран в рамках эксперимента, проводимого таможенными службами

ЕАЭС. В 2020 г. автоматически зарегистрировано более 270 тыс. ЭТД, что более чем в 6 раз превысило показатель 2019 г. (43 871 ЭТД). Одновременно с внедрением технологии авторегистрации ЭТД проводятся мероприятия по автоматизации выпуска транзитных деклараций. В марте 2020 г. в рамках технологии автоматизированного выпуска ЭТД обеспечена возможность автоматического определения места доставки товаров и срока таможенного транзита. С декабря 2020 г. автоматизированный выпуск ЭТД расширен на все таможенные органы при перевозках товаров, прибывающих на территорию ЕАЭС автомобильным и железнодорожным транспортом, при этом автоматизированный выпуск продолжает осуществляться в таможенных органах пилотной зоны. В 2020 г. технология автоматизированного выпуска была применена в отношении 57 873 ЭТД, что в 10 раз превысило показатель 2019 г. (5310 ЭТД) [5].

Развитие сервиса «Личный кабинет участника ВЭД»

В целях оптимизации технологии уплаты таможенных платежей с использованием ЕЛС в информационном сервисе «Лицевой счет» АПС «Личный кабинет» внедрена функция, позволяющая плательщикам самостоятельно уточнять ошибочные сведения в расчетных (платежных) документах при заполнении реквизитов кода бюджетной классификации, ИНН и КПП получателя (ФТС России). Дополнительно в указанном информационном сервисе с 2020 г. в рамках апробации реализована возможность подачи участниками ВЭД заявлений о возврате авансовых платежей в электронной форме. Также посредством применения информационных технологий ведется работа по переходу на электронный документооборот таможенных органов с участниками ВЭД, а процедура взыскания задолженности становится прозрачной и открытой. Разработанный сервис «Задолженность» раздела «Лицевой счет» АПС «Личный кабинет» обеспечивает возможность плательщику в онлайн-режиме получать информацию о наличии

задолженности по уплате таможенных платежей и пеней. Также с 2020 г. реализована технология автоматического оформления таможенной расписки без участия должностных лиц таможенных органов. Автоматизация процесса оформления расписки позволила участникам ВЭД самостоятельно распоряжаться своими денежными средствами для их использования в качестве обеспечения в рамках процедуры декларирования товаров. В рамках реализации сервиса по информированию в «Личном кабинете» участника ВЭД о его категории уровня риска, присвоенной в соответствии с Порядком, обеспечена возможность получения обратной связи относительно доступности и понятности размещаемой информации путем проставления пользователем «Личного кабинета» оценки о работе («полезности») сервиса, а также возможность подписки пользователя на получение, в том числе по электронной почте, уведомлений об изменении категории уровня риска при наступлении такого события [5].

Оптимизация процессов таможенного контроля в пунктах пропуска через таможенную границу

В целях оптимизации таможенного контроля в пунктах пропуска через государственную границу создана централизованная автоматизированная подсистема таможенного оформления и таможенного контроля в пограничных пунктах пропуска (далее — АПС «Пункт пропуска»), обеспечивающая интеграцию функциональных возможностей, реализуемых в настоящее время программных средств. АПС «Пункт пропуска» представляет собой полностью централизованную систему с формированием единой базы данных и сохранением существующих на момент модернизации функциональных возможностей интегрируемых программных средств, предназначенную для автоматизации процессов, связанных с проведением таможенных операций при прибытии/убытии товаров и транспортных средств, при оформлении временного ввоза/вывоза транспортных средств, а также таможенного транзита товаров и

временного ввоза товаров по карнетам АТА. Ввод в эксплуатацию данного программного средства планируется осуществить в 2021 г. [10].

Продолжена работа по совершенствованию государственного контроля в пунктах пропуска за счет оптимизации функций контролирующих органов на государственной границе Российской Федерации путем передачи полномочий таможенным органам. С 2019 г. в рамках проводимого эксперимента, который завершится 1 января 2022 г., на трех автомобильных пунктах пропуска таможенными органами реализуется весь объем полномочий. Результаты данного эксперимента свидетельствуют о существенном сокращении сроков проведения каждого вида государственного контроля. С 2020 г. ФТС России на основе лучших мировых практик и рекомендаций Всемирной таможенной организации началась реализация концепции интеллектуального автомобильного пункта пропуска, которая включена в качестве одного из основных элементов в Стратегию 2030.

Архитектура модели интеллектуального пункта пропуска состоит из взаимно интегрированных информационных и технологических элементов, оптимально выстроенных и адаптированных для условий каждого пункта пропуска, исходя из имеющихся инфраструктурных, географических и социальных условий, что позволит создать условия для осуществления безостановочного перемещения «безрисковых» поставок через пункты пропуска на тех участках (этапах), где реализованы решения, автоматизирующие процесс государственного контроля без потери его качества. В 2020 г. проведена работа по разработке перспективных моделей автомобильного и морского пунктов пропуска. В 2021 г. для Минтранса России Федеральной таможенной службой будут подготовлены предложения по созданию перспективных моделей пунктов пропуска (по видам транспорта) в целях нормативного закрепления их элементов в качестве стандарта для проведения

строительства, реконструкции и обустройства пунктов пропуска.

Внедрение маркировки товаров средствами идентификации

В целях пресечения незаконного ввоза, производства и оборота товаров, сокращения объема теневого оборота товаров и повышения собираемости таможенных и налоговых платежей ФТС России принимает участие в реализации мер, направленных на введение маркировки товаров средствами идентификации и осуществляет контрольные функции по соблюдению требований об обязательной маркировке товаров. Введена обязательная маркировка средствами идентификации лекарственных препаратов для медицинского применения, обувных товаров, табачной продукции, фототоваров, духов и туалетной воды, шин. В 2021 г. вводится маркировка отдельных товаров легкой промышленности, отдельных видов молочной продукции. Продолжаются эксперименты по маркировке средствами идентификации кресел-колясок, относящихся к медицинским изделиям, упакованной воды. В 2021 г. начнется эксперимент по маркировке никотин-содержащей продукции, а также планируется проведение экспериментов по маркировке отдельных видов медицинских изделий, пива, напитков, изготавливаемых на основе пива, и отдельных видов слабоалкогольных напитков. Таможенные органы уполномочены на осуществление контрольных функций по соблюдению требований о маркировке товаров, ввозимых в Российскую Федерацию. В этих целях нормативно закреплена обязанность декларанта указывать сведения о кодах идентификации в декларации на товары, внесены изменения в структуру и форматы декларации на товары, доработаны программные средства ЕАИС таможенных органов, разработан унифицированный вид сведений для обмена между ЕАИС таможенных органов в ГИС «Маркировка».

Вместе с тем реализация стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции в части совершенствования таможенного регу-

лирования требует новых концептуальных подходов к реализации процессов автоматизации таможенных операций, перераспределения полномочий между звеньями системы таможенных органов по следующим направлениям.

1. Перераспределение полномочий в рамках сформированной структуры таможенных органов

Данное направление имеет ключевое значение для организации эффективного таможенного контроля на базе современных технологий. В период с 2017 по 2020 г. Федеральной таможенной службой реализован комплекс мероприятий по совершенствованию системы таможенных органов в рамках Комплексной программы развития ФТС России. Дальнейшей задачей по реформированию системы таможенных органов является повышение уровня управления таможенной системой и качества таможенного контроля. В рамках функционирования единой сети электронных таможен и ЦЭД создание системы контроля за деятельностью подчиненных таможенных органов является многоуровневой задачей и должно учитывать специфику деятельности каждого из них.

Необходимо завершить работу по разделению функционала таможенных органов, определив полномочия электронных таможен, ЦЭД, таможен и таможенных постов фактического контроля, а также их соотношение с контролирующими полномочиями региональных таможенных управлений. Достигнутая степень автоматизации таможенных процессов позволяет обеспечить доступ к сведениям о товарных партиях, транспортных средствах, сопровождающих товары документах и принятых таможенным инспектором решениях в режиме, близком к реальному времени. Данные сведения доступны для учета, просмотра и анализа на уровне ФТС России региональных таможенных управлений. В этих условиях приоритетными задачами таможенных органов являются [6]:

– обеспечение эффективного взаимодействия созданных электронных таможен с таможнями фактического кон-

троля на базе технологии удаленного выпуска, что предполагает развитие и совершенствование информационно-программных средств ЕАИС таможенных органов и бесперебойное функционирование информационно-коммуникационных технологий в таможенных органах с необходимым уровнем производительности, а также максимальную автоматизацию процессов не только совершения таможенных операций, но и выполнения контрольных функций;

– формирование нового алгоритма проведения ведомственного контроля решений, действий (бездействия) принимаемых (совершаемых) их должностными лицами и выстраивания оптимальной вертикали контроля, учитывающего особенности технологий совершения таможенных операций и проведения таможенного контроля, а также компетенцию таможенных органов на их совершение (проведение). Решением данного вопроса может стать передача полномочий на проведение ведомственного контроля решений ЦЭД и таможенных постов фактического контроля от электронных таможен и таможен фактического контроля на уровень региональных таможенных управлений (за исключением случаев проведения контроля до выпуска товаров, что обусловлено сжатыми сроками выпуска товаров) [6];

– установление дифференцированных показателей эффективности и результативности деятельности с учетом разделения таможен на электронные таможни и таможни фактического контроля. На начальном этапе реформирования системы таможенных органов в действиях региональных таможенных управлений отсутствовало единообразие при установлении показателей таможням, что негативно отражалось на объективности оценки их деятельности. Для обеспечения соблюдения принципа формирования комплексной (интегральной) оценки работы таможенных органов необходимо наличие показателей, характеризующих все основные направления деятельности, с учетом дальнейшего разделения полномочий. При этом струк-

турными подразделениями ФТС России на постоянной основе должен проводиться мониторинг действующих показателей результативности и эффективности деятельности в целях оценки полноты и достаточности охвата ими всех направлений работы таможенного органа каждого уровня и вида, а также подготавливаться предложения по совершенствованию системы показателей [6].

2. Централизация контрольно-аналитических функций на уровне Федеральной таможенной службы

Полномасштабная цифровизация таможенного контроля неизбежно повлечет централизацию системы контрольных функций, обеспечить которую, согласно планам Федеральной таможенной службы, позволит создание Ситуационно-аналитического центра ФТС России, наделенного организационными, функциональными и управленческими полномочиями по оперативному и текущему контролю процессов таможенного администрирования и решающего задачи отслеживания в оперативном режиме результатов деятельности таможенных органов, формирования в динамическом режиме сценариев развития событий и выработки вариантов решений по изменению негативных ситуаций. Планируется, что Центр станет инструментом объективного, обоснованного и оперативного принятия управленческих решений, а также разрешения комплексных проблем в деятельности таможенных органов с учетом их новой структуры и специфики работы в условиях полномасштабной цифровизации.

Вместе с тем, наряду с созданием такого центра и перестройкой системы контрольных функций, дальнейшее развитие должны получить и иные направления контрольной деятельности таможенных органов, в первую очередь в части предотвращения нарушений таможенного законодательства в центрах электронного декларирования и на таможенных постах фактического контроля, устранения причин создания кризисных ситуаций в работе таможенных постов. Для этого функционал про-

граммных средств должен обеспечить снижение рисков совершения ошибок со стороны должностных лиц таможенных органов за счет усиления форматно-логического контроля, контроля заполнения таможенных деклараций и иных документов, контроля последовательности и правильности проставления соответствующих отметок о принятом решении и оперативного информирования руководства таможенного органа или его функциональных подразделений о возможных нарушениях. В конечном итоге реализация данных подходов должна способствовать устранению системных проблем, характерных для всех таможенных органов, повышению единообразия правоприменительной практики, снижению нагрузки на должностных лиц и усилению уже упомянутой экспертной функции инспекторского состава таможенных постов.

3. Совершенствование технологий автоматического совершения таможенных операций и аналитического обеспечения деятельности таможенных органов

Используемые в настоящее время таможенными органами алгоритмы автоматической регистрации и выпуска деклараций на товары, реализованные непосредственно в коде программных средств, применяемых при оформлении товаров, и заложенные в них архитектурные решения не позволяют автоматизировать отдельные технологические особенности декларирования товаров, в частности реализовать автоматический выпуск предварительных таможенных деклараций.

Требуется новый подход, базирующийся на проведении должностным лицом исключительно тех проверок, по которым информационной системой таможенных органов не может быть принято решение. По сути необходимо изменение концепции «инспектор — оформитель» и переход к концепции «инспектор — эксперт». Для этого требуется совершенствование алгоритмов автоматического и автоматизированного принятия решений и нормативно-справочной информации, в частности:

- форматно-логического контроля, который позволит не только исключить поступление в информационную систему таможенных органов деклараций на товары, заполненных с ошибками, но и обеспечить проведение проверок, связанных с соблюдением условий подачи деклараций на товары;

- алгоритмов автоматического распределения деклараций между таможенными постами;

- алгоритмов автоматического и автоматизированного принятия решений в рамках отдельных направлений проверки деклараций на товары (проверка правильности классификации, страны происхождения, таможенной стоимости товаров, полноты уплаты таможенных платежей и т. д.);

- классификаторов, справочников и реестров нормативно-справочной информации (в части обеспечения возможности использования методов семантического анализа неструктурированных текстовых данных;

- создание программных средств, обеспечивающих прослеживаемость электронных документов по всей технологической цепочке таможенного оформления товаров, а также однократность предоставления информации для всех видов государственного контроля.

В данном контексте одним из наиболее значимых условий автоматизации таможенного контроля становится обеспечение отказоустойчивости работы программных средств, поскольку замедление скорости обработки информации, технические сбои становятся причинами отказа в автоматическом совершении таможенных операций и их дальнейшего совершения должностными лицами таможенных органов.

Выводы

Проведенная ФТС России реформа положительным образом сказалась на повышении качества таможенного администрирования и снижении административной нагрузки на законопослушных участников внешнеэкономической деятельности за счет сокращения сроков совершения таможенных опера-

ций, обеспечения единообразной правоприменительной практики работы таможенных органов, исключения необходимости личного присутствия участников внешнеэкономической деятельности в таможенных органах. Внедрение перечисленных подходов в практику деятельности таможенных органов позволит сократить нагрузку на должностных лиц функциональных подразделений таможенных органов, обеспечить комплексный подход к оценке уровня законности принимаемых таможенными органами решений и повысить эффективность таможенного контроля.

Вместе с тем в условиях необходимости реализации Стратегического направления развития евразийской экономической интеграции до 2025 г. в части совершенствования таможенного регулирования необходимы новые подходы к решению задач оптимизации процедур таможенного контроля и совершенствования существующих технологий, включающие:

- перераспределение полномочий в рамках сформированной структуры таможенных органов;
- централизацию контрольно-аналитических функций на уровне Федеральной таможенной службы;
- совершенствование технологий автоматического совершения таможенных операций и аналитического обеспечения деятельности таможенных органов.

Библиографический список

1. Баландина, Г. В., Пономарёв, Ю. Ю., Синельников-Мурылев, С. Г. Таможенное администрирование в России: какими должны быть современные процедуры. — М., 2019.
2. Давыдов, Р. В. Единый стандарт таможенного администрирования как инструмент развития Евразийского экономического союза // Вестник Российской таможенной академии. — 2020. — № 4. — С. 9–18.
3. Иванова, О. Б., Хапилин, А. Ф., Хапилин, С. А. Цифровая повестка ЕАЭС в контексте модернизации системы та-

моженного администрирования // Вестник РГЭУ (РИНХ). — 2020. — № 1. — С. 157–162.

4. Vovchenko, N. G., Ivanova, O. B., Khapilin, A. Ph., Khapilin, S. A. Eurasian economic union customs administration mechanism in digital era // International Journal of Economics and Business Administration. — 2019. — № 7. — P. 133–139.

5. Таможенная служба Российской Федерации в 2020 г. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <https://www.customs.gov.ru>.

6. О стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года : [Решение Высшего Евразийского экономического совета № 12 от 11.12.2020] [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.consultant.ru>.

Bibliographic list

1. Balandina, G. V., Ponomarev, Yu. Yu., Sinelnikov-Murylev, S. G. Customs administration in Russia: what modern procedures should be. — M., 2019.
2. Davydov, R. V. Unified standard of customs administration as a tool for development of Eurasian Economic Union // Bulletin of Russian Customs Academy. — 2020. — № 4. — P. 9–18.
3. Ivanova, O. B., Khapilin, A. F., Khapilin, S. A. Digital agenda of EAEU in context of modernization of customs administration system // Vestnik of RSUE (RINH). — 2020. — № 1. — P. 157–162.
4. Vovchenko, N. G., Ivanova, O. B., Khapilin, A. Ph., Khapilin, S. A. Eurasian economic union customs administration mechanism in digital era // International Journal of Economics and Business Administration. — 2019. — № 7. — P. 133–139.
5. Customs Service of Russian Federation in 2020 [Electronic resource]. — Mode of access : <https://www.customs.gov.ru>.
6. On strategic directions for development of Eurasian economic integration until 2025 : [Decision of Supreme Eurasian Economic Council № 12 of 11.12.2020] [Electronic resource]. — Mode of access : <http://www.consultant.ru>.