

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

На правах рукописи

Давыдов Руслан Валентинович

**Управление процессом модернизации таможенного администрирования
в условиях развития евразийской интеграции и цифровой
трансформации**

РЕЗЮМЕ

диссертации на соискание учёной степени кандидата наук о государственном
и муниципальном управлении

Научный руководитель:
доктор экономических наук, профессор
Якобсон Лев Ильич

Москва – 2022

ВВЕДЕНИЕ

Данная работа посвящена исследованию процессов модернизации таможенного администрирования в условиях развития евразийской интеграции и цифровой трансформации и выработке обоснованных подходов к повышению их эффективности, отвечающих современным задачам таможенной службы России.

Актуальность выбранной темы обусловлена важной и существенно усилившейся в последнее время ролью таможенного администрирования в реализации экономических и политических интересов Российской Федерации, в особой мере связанных с углублением интеграции в рамках Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) в результате его модернизации и развитием ЕАЭС в целом.

Качество таможенного администрирования в последние годы становится все более весомым фактором достижения целей поступательного экономического развития ЕАЭС. Существенные и не вполне обоснованные различия в практиках таможенного администрирования в странах-членах в условиях отсутствия внутренних таможенных границ ведут к экономически необоснованным перетокам товаров во внешней и взаимной торговле ЕАЭС, стимулируют страны к выстраиванию дополнительных административных барьеров на путях их движения.

Опережающими темпами развиваются цифровые технологии, что дает возможность таможенным службам внедрять современные методы работы с большими данными, а также технологии на основе искусственного интеллекта. Преимущества согласованного и комплексного применения этих технологий не вызывают сомнений, но соответствующая единая система в ЕАЭС пока не выстроена. Это свидетельствует о необходимости выработки новых подходов к управлению модернизацией таможенного администрирования на основе накопленного опыта стран-членов и лучших мировых практик. С учетом того, что таможенное регулирование в ЕАЭС носит наднациональный характер, требуется объединение усилий экспертов

и представителей государственных органов из всех стран для принятия оптимальных и согласованных решений в данной области.

Автором проведен сопоставительный анализ деятельности таможенных служб государств – членов ЕАЭС, в ходе которого выявлены существенные различия в их организационной структуре, а также в повседневной практике таможенного администрирования. Дано научное обоснование значения модернизации таможенного администрирования для развития ЕАЭС как экономического объединения.

Показана необходимость и важность совершенствования таможенного администрирования в рамках единой нормативной правовой базы ЕАЭС с учетом базовых положений и рекомендаций ВТамО. Обоснована необходимость проведения комплексной автоматизации и цифровой трансформации таможенного дела как неотъемлемого условия его успешной модернизации.

В диссертационном исследовании обоснована и развита идея о необходимости внедрения единого стандарта таможенного администрирования, сформулировано его основное содержание.

Выявлено отсутствие единства систем оценки деятельности таможенных администраций государств – членов ЕАЭС, в связи с чем предложена система показателей оценки эффективности таможенного администрирования в ЕАЭС с учетом международного опыта, а также установок и рекомендаций Всемирной таможенной организации.

Предложено использовать стандарт и комплексную систему оценки эффективности в качестве основного инструментария модернизации таможенного администрирования в условиях развития евразийской интеграции и цифровой трансформации.

К защите представляются статьи автора, опубликованные в течение 2021-2022 г.г., которые объединены единым замыслом обоснования эффективных подходов к совершенствованию таможенного администрирования в ЕАЭС на основе стратегических установок Всемирной

таможенной организации (далее – ВТамО), Стратегии развития ЕАЭС до 2025 года, а также оценки эффективности таможенного администрирования как инструмента развития Евразийского экономического союза.

Объект исследования – таможенное администрирование.

Предмет исследования – управление процессом модернизации таможенного администрирования в условиях развития ЕАЭС и цифровой трансформации соответствующих административных процедур.

Цели исследования:

провести анализ проблем и условий модернизации таможенного администрирования в России и странах ЕАЭС;

определить пути совершенствования управления этим процессом в связи с вызовами и возможностями, относящимися к развитию интеграции на постсоветском пространстве и освоением современных цифровых технологий в целях полномасштабной цифровой трансформации бизнес-процессов в области таможенного дела.

Для достижения целей исследования были поставлены и реализованы следующие **задачи:**

изучить опыт международных организаций (Всемирной торговой организации и Всемирной таможенной организации) по оценке таможенного администрирования и упрощения процедур торговли и проанализировать их рекомендации применительно к потребностям развития таможенного администрирования в ЕАЭС;

исследовать текущее состояние таможенного дела в ЕАЭС, в том числе, провести анализ деятельности таможенных администраций государств – членов ЕАЭС с учетом лучших мировых практик и рекомендаций ВТамО;

обосновать необходимость проведения модернизации таможенного администрирования в условиях формирования и развития ЕАЭС на основе системы оценки эффективности деятельности таможенных администраций;

на примере реформирования системы таможенных органов Российской Федерации предложить эффективные подходы к управлению процессом

модернизации таможенного администрирования с учетом возможностей цифровой трансформации.

Обзор литературы. Базовые положения, относящиеся к теоретическим основам модернизации таможенного администрирования, содержатся в рекомендациях ВтамО. Разработка некоторых из них была инициирована автором в период председательства во ВтамО в 2016-2017 годах. При его непосредственном участии были разработаны и в 2019 году приняты рамочные стандарты регулирования электронной торговли, создана продолжающая свою деятельность во ВтамО международная группа по выработке системы собственной оценки деятельности таможенных администраций.

Среди работ, посвященных вопросам оценки эффективности таможенного администрирования, следует выделить статью «A method for measuring trade facilitation»¹, в которой предлагается метод измерения качества упрощения процедур торговли, проводимых странами в соответствии с Соглашением Всемирной торговой организации об упрощении процедур торговли (далее – Соглашение ВТО). Анализируя основные меры упрощения торговли, согласованные в рамках Соглашения ВТО, авторы отмечают, что их реализация так или иначе связана с деятельностью таможенных служб и, следовательно, с качеством таможенного администрирования.

«Одним из фундаментальных исследований на тему оценки эффективности деятельности таможенных и налоговых администраций является публикация аналитиков Всемирного банка «Реформа в числах»², в которой особо подчеркивается роль таможенных органов в обеспечении

¹ Grainger, A. and Shaw, D. R. (2018) 'A method for measuring trade facilitation', *WCO NEWS*, 85, February, pp. 21 – 23. URL: <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-85/method-measuring-trade-facilitation/>

² Cantens T., Ireland R., Raballand G. (eds) (2013) 'Reform by numbers. Measurement Applied to Customs and Tax. Administrations in Developing Countries' *World Bank, Washington*. URL: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/papers/reform-by-numbers.pdf>.

фискальной функции государства, а также в упрощении процедур торговли»³.

«Как правило, авторы, занимающиеся исследованиями в области оценки эффективности деятельности таможенных администраций, в своих подходах опираются, с одной стороны, на устоявшиеся модели оценки, например, на основе ключевых показателей деятельности⁴, а с другой – на инструментарий оценки условий ведения внешней торговли и деятельности таможенных администраций, использованный в исследованиях Всемирного банка «Doing Business» и «Logistics Performance Index», инструмент ВТамО «Time release study»⁵.

Вместе с тем, следует отметить, что в настоящее время отсутствуют комплексные международно-признанные инструменты оценки деятельности именно таможенных администраций. В наиболее широко применявшихся рейтингах Всемирного банка «Doing Business», в том числе, по направлению «Ведение международной торговли» были обнаружены серьезные искажения и неточности, в связи с чем их публикация была приостановлена 16 сентября 2021 года по решению Совета директоров Банка. Инструмент Всемирной таможенной организации «Time release study» ориентируется лишь на измерение времени совершения таможенных операций и не может быть самостоятельно использован для всесторонней характеристики деятельности таможни. В этой связи представляется целесообразным выработать комплексную систему оценки качества таможенного администрирования, исходя из признанных международным сообществом стратегических целей деятельности таможенных администраций.

³ Давыдов Р.В. Оценка эффективности таможенного администрирования как инструмент развития ЕАЭС // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 4. С. 7–35. DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-7-35.

⁴ Kaplan R.S., Norton D.P. (1992) 'The balanced scorecard-measures that drive performance' *Harvard Business Review*, Vol. 70, no. 1, p. 71–79. URL: <https://hbr.org/1992/01/the-balanced-scorecard-measures-that-drive-performance-2>.

⁵ Давыдов Р.В. Оценка эффективности таможенного администрирования как инструмент развития ЕАЭС // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 4. С. 7–35. DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-7-35.

В последние годы мировое таможенное сообщество уделяет все большее значение цифровой трансформации таможенного дела, основу которой составляет внедрение современных информационно-коммуникационных технологий с целью ускорения и автоматизации процедур, глубокое изменение бизнес-процессов на основе принципов «одного окна», а также использования технологий «искусственного интеллекта». Данным вопросам посвящены исследования Всемирного банка⁶, руководящие документы Евросоюза, Японии⁷ и других лидеров в области таможенного администрирования. Основное направление совершенствования таможенных бизнес-процессов в этих странах состоит во внедрении и/или модернизации существующих систем онлайн процессинга таможенных и других контрольных процедур и их интеграция с IT-системами участников торгово-логистических операций на базе современных цифровых технологий. Таким образом, автоматизация и цифровая трансформация бизнес-процессов в сфере таможенного дела становится одним из важнейших факторов развития таможенных служб и непременным условием их соответствия современным задачам.

В настоящее время работы, посвященные комплексной оценке процесса совершенствования (модернизации) таможенного администрирования, в частности в рамках ЕАЭС, практически отсутствуют, что определяет оригинальность данной исследовательской работы.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в следующем.

1. Установлена целесообразность формирования единого стандарта в

⁶ Использование информационных технологий для автоматизации таможенных процессов должно поддерживаться реформой регулирования. Такая реформа устраняет дублирование в таможенных процедурах и гарантирует, что таможенные администрации не требуют бумажной работы в дополнение к электронной подаче таможенной документации (World Bank, 2016).

⁷ Official Journal of the European Union, Decisions Adopted Jointly by the European Parliament and the Council, «Decision No. 70/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 on a Paperless Environment for Customs and Trade», January 26, 2008;

ЕС, «Taxation and Customs Union: Legislation», updated January 6, 2017;

NACCS website, «About NACCS», n.d. (accessed October 24, 2016). Первоначальная разработка NACCS началась в 1977 г. с улучшениями и обновлениями, внесенными в систему до 2010 г.

целях управления процессом модернизации таможенного администрирования в ЕАЭС. Разработан его понятийный аппарат, комплекс показателей для оценки степени достижения Стандарта, обосновано его значение для достижения целей реализации Стратегии 2025.

2. Обоснована возможность на основании предложенных подходов к оценке деятельности таможенных служб разрабатывать универсальные критерии оценки влияния унификации и стандартизации таможенного администрирования на экономическое развитие ЕАЭС.

3. В результате проведенного анализа выявлены существенные резервы в функционировании уникального института ЕАЭС – Объединенной коллегии таможенных служб. Обоснована необходимость и направления его дальнейшего развития, в том числе путем расширения взаимодействия с Евразийской экономической комиссией.

4. Проанализирована и обоснована возможность цифровой трансформации бизнес-процессов таможенного администрирования, в том числе, путем внедрения виртуальной модели цифрового двойника участника внешнеэкономической деятельности.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в его вкладе в:

1. Реализацию Комплексной программы развития ФТС России на период до 2020 года как фундамента для дальнейшего развития системы таможенных органов Российской Федерации, в том числе в ходе реализации Стратегии 2030.

2. Подготовку и реализацию положений Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 года по направлению таможенное администрирование.

3. Формирование подходов к совершенствованию действующих в Евразийском экономическом союзе институтов (Евразийская экономическая комиссия, Объединенная коллегия таможенных служб государств – членов Таможенного союза) в целях повышения эффективности таможенного

администрирования как инструмента содействия экономическому развитию ЕАЭС.

4. Вопросы формирования системы оценки эффективности деятельности таможенных органов продолжают прорабатываться на площадке созданной во ВТамО по инициативе автора соответствующей рабочей группы. Результаты диссертационного исследования планируется использовать в рамках реализуемого под эгидой данной международной организации пилотного проекта по формированию системы (механизма) оценки эффективности деятельности таможенных органов.

Научная новизна работы состоит в следующем:

- определены особенности таможенного администрирования в условиях развития евразийской интеграции, связанные с существенными различиями в организационно-правовых формах функционирования таможенных служб, уровнем их технической и технологической вооруженности, а также отсутствием таможенного контроля на внутренних границах ЕАЭС;

- разработана система показателей для оценки деятельности таможенных администраций стран-членов ЕАЭС в соответствии с определенными ВТамО стратегическими целями;

- на примере реформирования Федеральной таможенной службы Российской Федерации (ФТС России) разработаны практические рекомендации по проведению структурных, нормативно-правовых, кадровых и организационно-технических преобразований в таможенных органах;

- разработано содержание Стандарта таможенного администрирования (далее – Стандарт) в качестве ключевого элемента реализации Стратегических направлений развития евразийской экономической интеграции до 2025 года по направлению таможенного администрирования;

- обоснована необходимость повышения роли Объединенной коллегии таможенных служб ЕАЭС для достижения единства таможенного администрирования в ЕАЭС на базе внедрения Стандарта.

Таким образом, автором предложено научное обоснование и практические рекомендации по управлению модернизацией таможенного администрирования, разработана система показателей для оценки эффективности деятельности таможенных администраций.

Результаты исследования нашли свое отражение при реализации Комплексной программы развития ФТС России в период 2018-2020 годов (далее – Комплексная программа 2020), в Стратегических направлениях развития Евразийской экономической интеграции до 2025 года (далее – Стратегия 2025), Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года (далее – Стратегия 2030), учтены при формировании показателей эффективности деятельности ФТС России.

В частности, в Комплексной программе 2020, а также в текущей деятельности таможенных органов Российской Федерации используется предложенный автором принцип разделения таможенного контроля на документальный (в электронных таможах и центрах электронного декларирования) и фактический (в таможах и на постах фактического контроля), применяется оригинальная матрица таможенного контроля, систематизирующая проведение таможенных операций и таможенного контроля в указанных выше таможенных органах.

При непосредственном участии автора в Стратегию 2025 внесен пункт о необходимости выработки Стандарта таможенного администрирования, сформулированы базовые подходы к его содержанию.

В Стратегии 2030 включены обоснованные автором положения о необходимости разработки модели Цифрового двойника (цифровая модель участника ВЭД, позволяющая с использованием математических методов оценки больших данных оценивать и моделировать (предсказывать) поведение данного объекта или развитие связанных с ним процессов с целью определения необходимости проведения в отношении него контрольных мероприятий), а также задача по реализации на практике концепции Интеллектуального пункта пропуска.

Результаты исследования были представлены на следующих конференциях (форумах):

XV Международный форум по развитию транспортных коридоров TRANSTEC2020, 14.09.2020, Москва, Аналитический центр при Правительстве РФ. Тема доклада: «Цифровая платформа морского пункта пропуска»;

XII Международной научно-практической конференции «Перспективы развития таможенных администраций в условиях углубления евразийской интеграции», 22.10.2020, Москва. Тема доклада: «Основные направления интеграции таможенных служб государств»;

Форум Евразийской экономической комиссии «Сопряжение Евразийского экономического союза и китайской инициативы «Один пояс, один путь», 26-27.10.2020, Москва. Тема доклада: «Цифровая трансформация таможенной службы как элемент развития транзитного потенциала России»;

Деловой форум ЕАЭС «Интеграция. Стратегия опережающего развития», 28.10.2020. Тема доклада: «Единый стандарт таможенного администрирования как инструмент развития Евразийского экономического союза»;

Форум Минпромторга России по нелегальной торговле в рамках «Недели ритейла», 01.06.2021, Москва. Тема доклада: «Роль таможенных органов в создании благоприятных условий для ведения ответственного бизнеса»;

Международный таможенный форум-2021, 21-22.10.2021, Москва. Темы докладов: «Цифровое развитие ФТС России», «Перспективы развития института уполномоченного экономического оператора: взаимное признание и совершенствование системы упрощений», «Функционирование единой сети электронных таможен и центров электронного декларирования», «Международная торговля и таможенное администрирование в глобальном мире».

Второй Евразийский конгресс, 02.12.2021, Москва. Тема: «Роль

таможенных органов в развитии транзитного потенциала Российской Федерации»;

Гайдаровский форум «Россия и мир. Приоритеты. 2022», 13-14.01.2022 Москва. Тема доклада: «Роль таможенных органов в развитии евразийской интеграции».

Реализованный комплекс исследовательских задач позволяет сделать следующие **выводы**:

- таможенное администрирование является одним из ключевых элементов развития интеграции в рамках ЕАЭС;

- внедрение единого стандарта таможенного администрирования, структура и содержание которого разработаны и обоснованы автором, способно стать важным фактором обеспечения единства таможенного администрирования в ЕАЭС;

- Объединенная коллегия таможенных служб государств – членов Таможенного союза является уникальным и весьма перспективным институтом развития евразийской интеграции, потенциал которого следует более активно задействовать во взаимодействии с Евразийской Экономической Комиссией для унификации и стандартизации правоприменительной практики таможенных органов стран-членов ЕАЭС;

- разработаны и обоснованы рекомендации по внедрению единой системы оценки эффективности таможенного администрирования, основанной на лучших международных практиках, инструментах и рекомендациях ВТамО, которую следует использовать в качестве действенного механизма для решения задачи стандартизации и унификации таможенного администрирования в ЕАЭС;

- разработаны рекомендации по цифровой трансформации таможенного дела, в том числе путем переноса акцентов в таможенном администрировании на этап после выпуска товаров, виртуализации основного субъекта таможенного контроля на базе цифрового двойника.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Обоснованы подходы к совершенствованию таможенного администрирования на основе стратегических установок ВТамО

Проведенный автором анализ показывает, что в последние годы среди приоритетных целей деятельности ВТамО, которые фиксируются в Стратегических планах данной организации, доминирует упрощение и гармонизация таможенных процедур в целях содействия развитию международной торговли⁸ (рис. 1).

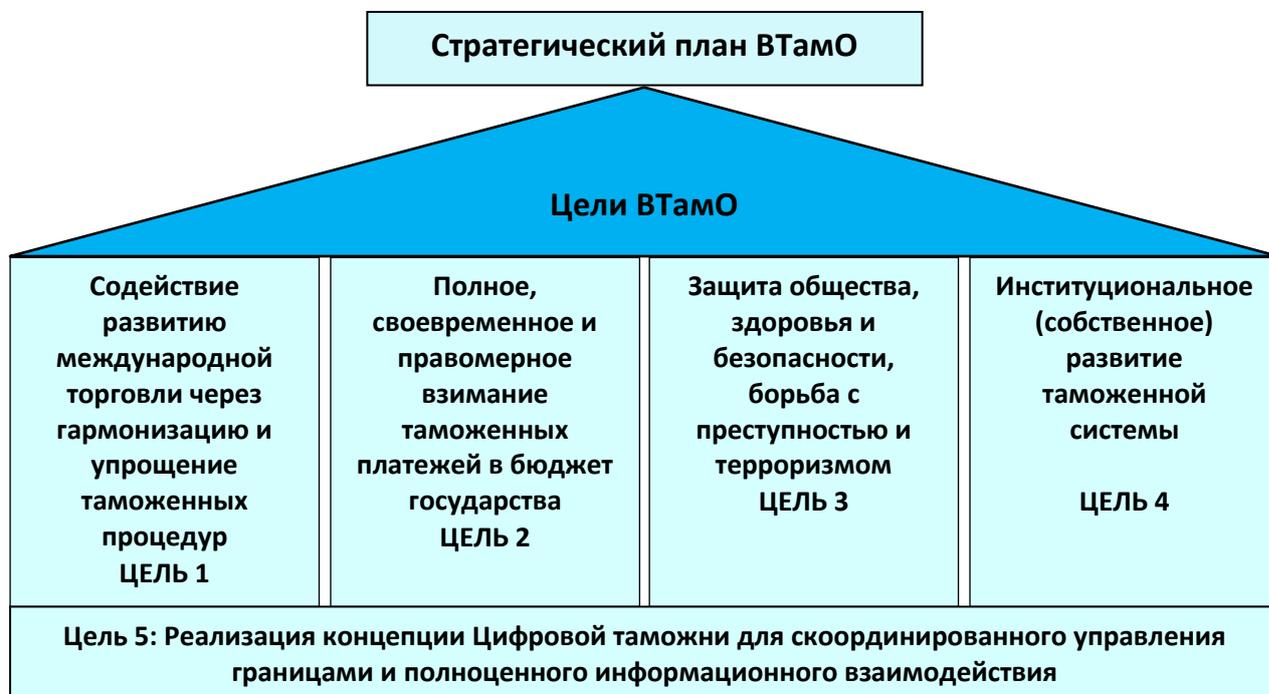


Рис. 1. Стратегические установки ВТамО в соответствии со Стратегическим планом ВТамО на 2019 – 2022 гг.

На достижение в первую очередь именно этой стратегической цели так или иначе направлены основные инструменты ВТамО, закрепляющие

⁸ Strategic plan WCO 2019-2022. <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/administrative-documents/wco-strategic-plan-2019-2022.pdf?db=web>.

принципы и обязательства стран в области таможенного администрирования⁹:

- Пересмотренная Конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур 2006 г.¹⁰;
- Рамочные стандарты безопасности и упрощения торговли¹¹;
- Рамочные стандарты регулирования трансграничной электронной торговли¹²;
- Компендиум по управлению рисками¹³;
- Модель данных ВТамО¹⁴ и целый ряд других.

В указанном перечне особого внимания заслуживает Пересмотренная Киотская конвенция ВТамО об упрощении и гармонизации таможенных процедур (далее – ПКК), которая включает в себя *полный спектр мер по упрощению процедур торговли*. Она содержит всеобъемлющий набор обязательств, разработанный странами-членами ВТамО для обеспечения упрощения и безопасности торговли и подробно описывающий стандарты таможенного администрирования¹⁵.

Развитие международной торговли в последние десятилетия было и остается одним из основных драйверов мирового экономического роста. В этой связи международное сообщество предпринимает значительные усилия

⁹ Бождаева Е.И. (2021) ‘Механизм оценки эффективности деятельности таможенных органов с использованием инструментов, разработанных ВТамО и другими международными организациями’ *Экономические системы*. № 2. С. 146 – 152.

¹⁰ http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx.

¹¹ Safe framework of standards. <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.pdf?la=en>.

¹² Framework of Standards on Cross-Border E-Commerce. <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/frameworks-of-standards/ecommerce.aspx>.

¹³ Customs Risk Management Compendium. <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/risk-management-compedium.aspx>.

¹⁴ WCO Data Model. <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/data-model.aspx>.

¹⁵ Боброва О.Г., Кожанков А.Ю. (2019) ‘Актуальные вопросы юридической техники при подготовке новой редакции международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур’ *Таможенные чтения – 2019. Наука и образование в условиях становления инновационной экономики: Сборник материалов Международной научно-практической конференции*. в 3-х томах. Под общей редакцией С.Н. Гамидуллаева. с. 19 – 29.

по ее стимулированию по различным направлениям и с использованием различных институтов. Под эгидой Всемирной торговой организации заключено Соглашение об упрощении процедур торговли (далее – Соглашение или СУПТ), вступившее в силу 22 февраля 2017 года.

По сути, это первое многостороннее торговое соглашение, заключенное с момента создания ВТО 26 лет назад. По оценкам экономистов ВТО, полное внедрение СУПТ может снизить торговые издержки в среднем на 14,3% и увеличить объем мировой торговли на сумму до 1 трлн. долларов в год, при этом наибольшие выгоды будут получены в беднейших странах¹⁶.

Практическая реализация Соглашения в значительной степени связана с вопросами таможенного администрирования. По данным, представленным Секретариатом ВтамО, до 98% положений СУПТ прямо или косвенно связаны с вопросами таможенного регулирования. При этом в 40% положений Соглашения таможенные органы являются основными правоприменителями¹⁷.

Совершенствование таможенного администрирования, особенно в части упрощения и гармонизации таможенных процедур становится значимым фактором развития международной торговли, а, следовательно, и фактором поддержания мирового экономического роста. Вместе с тем просто механического присоединения страны к ПКК или СУПТ оказывается явно недостаточно для реального запуска процессов модернизации таможенного администрирования, направленных на содействие росту участия страны в международной торговле.

Как показывает анализ деятельности таможенных администраций, конкретное содержание совершенствования таможенного администрирования в той или иной стране или экономическом блоке определяется следующими факторами.

¹⁶ https://unece.org/fileadmin/DAM/cefact/cf_plenary/2018_plenary/ECE_TRADE_C_CEFAC2018_3R.pdf.

¹⁷ В.А. Гошин, С.В. Мозер. К вопросу о функционировании рабочей группы ВтамО по упрощению процедур торговли// Академический вестник Ростовского филиала Российской таможенной академии. 2016. № 1 (22). С. 18-24.

1. Уровень развития таможенного дела, включая вопросы применения современных цифровых технологий таможней и участниками внешнеэкономической деятельности.

2. Наличие финансовых, материально-технических, технологических и кадровых возможностей для проведения реформ.

3. Принятие соответствующих решений политическим руководством стран или экономических союзов.

В странах, находящихся на базовом уровне развития таможенного администрирования, как правило, приходится решать задачи базового информирования участников внешнеэкономической деятельности (ВЭД) о нормативно-правовой базе (ВЭД), внедрения риск-ориентированного подхода, предварительного принятия решений, внедрения технологий одного окна, подготовки кадров. Особенность СУПТ состоит в том, что члены ВТО из числа развивающихся и наименее развитых стран могут самостоятельно определять сроки присоединения к отдельным положениям Соглашения, вынесенным в отдельные приложения («В» и «С»). При этом принятие обязательств, перечисленных в приложении «С», увязывается с необходимостью оказания технической помощи и наращивании потенциала в сфере таможенного администрирования и управления границами.

Для стран, находящихся на продвинутом этапе развития таможенного дела, основное содержание его совершенствования состоит в донастройке основных систем и бизнес-процессов на базе новых технологических возможностей, связанных с цифровизацией. Особое внимание уделяется повышению точности выбора объектов контроля, переносу акцентов в контрольной деятельности на этап после выпуска товаров, что ведет к сокращению сроков выпуска товаров, упрощению процедур и снижению нагрузки на добросовестных предпринимателей. При этом развитые страны, даже обладая значительными финансовыми и иными ресурсами, при проведении реформ активно используют возможности и ресурсы частного бизнеса. Так, продолжавшееся в период 2004-2013 г.г. масштабное развитие

крупнейшего в Европе порта Роттердам, представляющего собой высокотехнологичный транспортно-логистический объект, где полностью автоматизированы основные бизнес-процессы, интегрированы информационные системы таможи, других контролирующих органов и участников торгово-логистических операций было реализовано в форме государственно-частного партнерства.

2. Определена роль таможенного администрирования в поступательном развитии ЕАЭС

В статье 2 Приложения автор анализирует роль, значение и перспективы модернизации таможенных служб как одного из значимых факторов последовательного продвижения Российской Федерации и ряда стран постсоветского пространства по пути евразийской интеграции.

В 2010 году создан Таможенный союз Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан (Договор о создании Таможенного союза) и его участники передали значительную часть своих полномочий в области регулирования международной торговли на наднациональный уровень. Был принят Таможенный кодекс Таможенного союза.

В 2015 году вступил в силу Договор о создании Евразийского экономического союза, подписанный 29.05.2014 года в Астане. ЕАЭС объединил экономики уже пяти стран – с 01.01.2015 в ЕАЭС вступила Армения, а с 12.08.2015 года – Киргизская Республика.

1 января 2018 года вступил в силу ныне действующий Таможенный кодекс Евразийского экономического союза. При этом в компетенции национальных правительств остается регулирование внутреннего налогообложения, в том числе, в области движения товаров во внутренней торговле.

Дальнейшее развитие ЕАЭС как одного из крупнейших мировых экономических союзов является ключевым фактором успешного развития

экономики не только стран-членов ЕАЭС, но и всего постсоветского пространства. Суммарный эффект развития интеграционных связей за период 2011-2030 гг. оценивался в 632 млрд. долл. США (в ценах 2010 г.) для России, 106,6 млрд. долл. для Казахстана и 170 млрд. долл. для Беларуси¹⁸. На протяжении последних 10-ти лет динамика торгового взаимодействия на постсоветском пространстве во многом определялась именно образованием единой таможенной территории¹⁹.

Таможенные администрации продолжают играть весьма важную роль в развитии Евразийского экономического союза, который начинал свою историю с союза таможенного. Ключевое значение их деятельность имеет для обеспечения свободы торговли – одной из четырех закрепленных в Договоре о создании ЕАЭС свобод, необходимых для успешного функционирования Союза.

Гипотеза о высокой степени влияния состояния внешней и взаимной торговли ЕАЭС на устойчивость его экономического развития подтверждается проведенным автором сопоставлением объемов внешней и взаимной торговли государств – членов ЕАЭС с темпами экономического роста в ЕАЭС (рис 2).

¹⁸ Ивантер, В.В. и Геец, В.М. (2012) 'Оценка народнохозяйственных последствий создания Единого экономического пространства и присоединения к нему Украины'. *Проблемы прогнозирования*, 122 (3), с. 3-29.

¹⁹ Гринберг Р.С. и Пылин А.Г. (2020) 'Евразийский экономический союз: основные тренды развития на фоне глобальной неопределенности', *Экономика региона*, 16(2), с. 340-351.

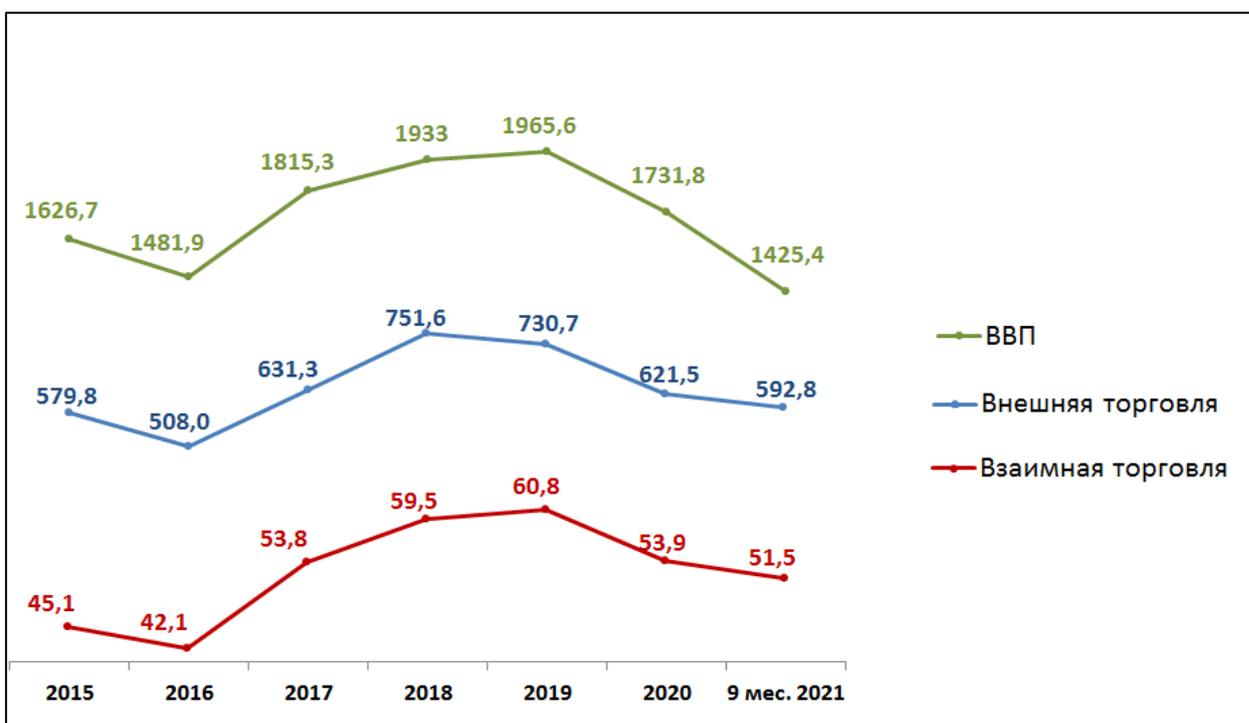


Рис. 2. Динамика ВВП, внешней и взаимной торговли Евразийского экономического союза, млрд. долл. США

Источник: Составлено автором по данным ФТС URL: <https://customs.gov.ru/statistic> (дата обращения 15.01.22)

Вывод об углублении и улучшении экономического взаимодействия между странами-членами ЕАЭС в сфере торговли товарами содержится и в международном докладе НИУ ВШЭ «Оценка интеграционных процессов ЕАЭС в сфере торговли: 2021» (Ахверян и др., 2021). Вместе с тем отмечается, что пока наблюдается лишь стабилизация ситуации и приостановка неблагоприятных тенденций, но не ее принципиальная трансформация. Обращается внимание на улучшение значений показателей, характеризующих масштабы и интенсивность взаимного торгового сотрудничества, но не характеристик таких его качественных сторон, как углубление специализации и кооперации. В докладе высказывается рекомендация о необходимости дальнейших шагов в направлении создания условий для качественных улучшений, отмечаются риски возобновления неблагоприятных тенденций в отсутствие конкретных действий²⁰.

²⁰ Давыдов Р.В. Совершенствование таможенного администрирования в соответствии со Стратегией развития ЕАЭС до 2025 года// Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2022. С. 186-207.

Отдельного внимания требует проблематика возникновения барьеров во взаимной торговле ЕАЭС. Этот вопрос на регулярной основе рассматривается в Евразийской экономической комиссии и во всех форматах ЕАЭС. Исходя из анализа подобных дискуссий на основании данных уполномоченных органов стран-членов ЕАЭС, можно сделать вывод о том, что в большинстве случаев такие барьеры возникают там и тогда, когда не обеспечивается достаточность и эффективность мероприятий по таможенному и иным видам государственного контроля при ввозе иностранных товаров на единую таможенную территорию ЕАЭС. Это провоцирует экономически необоснованные перетоки таких товаров во взаимной торговле и побуждает контролирующие органы к выстраиванию системы мер, по сути своей восполняющих недостатки контроля на внешней границе. Действительно, невозможно обеспечить устранение внутренних барьеров и добиться единства рынка (в данном случае товаров) без обеспечения эффективного и единого таможенного регулирования на внешнем контуре таможенного союза – и это не технический вопрос, а одно из важнейших условий интеграции рынка²¹.

Наиболее ярким за последние годы подтверждением существования данной проблемы является выступление Президента Республики Казахстан Касым-Жомарта Токаева в Мажилисе 11 января 2022 года: «Значительный потенциал в повышении доходов в бюджет кроется в наведении порядка на таможне, особенно на границе с Китаем ... бардак, творящийся там, общеизвестен. Машины не досматриваются, налоги и пошлины не выплачиваются. Разница в зеркальной статистике с Китаем составляет миллиарды долларов.»²².

Подобные искажения в таможенном администрировании приводят затем к существенным искажениям и диспропорциям во взаимной торговле

²¹ Давыдов Р.В. Совершенствование таможенного администрирования в соответствии со Стратегией развития ЕАЭС до 2025 года// Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2022. С. 186-207.

²² Президент Казахстана. (2021) *Токаев намерен вернуть доверие инвесторов*. 11 января. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5157257>. (дата обращения: 11.01.2021).

ЕАЭС, по сути дела замедляя и девальвируя интеграционные процессы и снижая кооперационный потенциал к секторальному развитию многих перспективных отраслей промышленности стран ЕАЭС²³.

Косвенно об этом свидетельствуют результаты деятельности мобильных групп ФТС России. В 2021 году ими на российской территории выявлено более 5,4 тыс. транспортных средств, ввозивших из стран ЕАЭС более 77,2 тыс. тонн товаров с нарушением законодательства Российской Федерации. В отношении перевозчиков во взаимодействии с иными контролирующими органами возбуждено 2 189 дел об административных правонарушениях и 158 уголовных дел.

В результате комплекса мероприятий ФТС России по пресечению незаконного ввоза товаров 2021 году сумма платежей в Федеральный бюджет в отношении цветочной продукции выросла более чем на 7,9 млрд. рублей и достигла 9,1 млрд. рублей; из незаконного оборота изъято более 25,5 млн. пачек сигарет; выявлено более 26,6 млн. единиц товаров без обязательной маркировки (обувь, табачная продукция, меховые изделия, парфюмерная продукция и товары легкой промышленности).

3. Разработаны предложения по совершенствованию деятельности таможенных администраций и Объединенной коллегии таможенных служб ЕАЭС

О несогласованном формировании таможенно-тарифной политики странами-членами ЕАЭС исследователи говорили фактически с момента его создания. При этом отмечалось, что только при наличии «позитивной интеграции», при которой интересы государств-членов ЕАЭС учитывались бы в том числе и через механизм создания согласованных и единых таможенных правил, возможно дальнейшее продвижение интеграционных процессов²⁴. Следует отметить, что таможенные барьеры традиционно

²³ Давыдов Р.В. Совершенствование таможенного администрирования в соответствии со Стратегией развития ЕАЭС до 2025 года// Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2022. С. 186-207.

²⁴ Гринберг, Р.С. (2014) 'Формирование Евразийского союза: шансы и риски'. *Белорусский экономический журнал*, 1, с. 4-9.

воспринимались как наиболее очевидные сложности в организации эффективной торговой политики в странах-членах ЕАЭС²⁵.

Именно уровень развития (единства) таможенного администрирования принципиально влияет на темпы и качество развития ЕАЭС как перспективного товарного рынка в мировом масштабе.

В свою очередь для достижения реального эффекта от проводимой работы процесс развития (совершенствования, модернизации) таможенного администрирования должен следовать четко сформулированным принципам.

Углубление евразийской интеграции послужило основой активного развития взаимодействия таможенных и налоговых служб стран ЕАЭС, которое в настоящее время принимает различные организационно-правовые формы вплоть до их объединения в едином органе (Комитеты государственных доходов в Республике Армения и в Республике Казахстан).

В Киргизской Республике Государственная таможенная служба с февраля 2021 года подчинена Министерству финансов, а в Республике Беларусь Государственный таможенный комитет входит в состав Правительства. Федеральная таможенная служба Российской Федерации с января 2016 года входит в состав «Большого Минфина» наряду с Казначейством, Федеральной налоговой службой, Росимуществом, Росалкогольрегулированием и Пробирной палатой.

Вместе с тем, проблемы таможенного администрирования ЕАЭС возникают не только и не столько вследствие организационно-правовых различий в работе таможенных служб, но в первую очередь в связи с существенными различиями в правоприменении.

Несмотря на то, что в ЕАЭС формально действует единое таможенное регулирование, основу которого составляет Таможенный кодекс ЕАЭС, решения Советов и Коллегии ЕАЭС, проведенный нами анализ показал, что в практическом таможенном администрировании существуют серьезные

²⁵ Еликбаев, К.Н. и Андропова И.В. (2021) 'Технические барьеры в торговле: практика ЕАЭС', *Российский внешнеэкономический вестник*, 1, с.29-43.

различия, связанные не только с особенностями национального правоприменения, но и деятельностью таможенных служб при осуществлении ими контрольных функций. В первую очередь это касается реализации ими своего функционала по таможенному и иным видам контроля в рамках систем управления рисками. Соответствующие приоритеты в системе таможенных служб отражаются в системах контрольных показателей оценки их деятельности. Анализ убедил, что подчас на практике существенно (иногда в разы) различаются значения важнейших экономических показателей, в том числе демонстрирующих эффективность таможенного администрирования. К ним относятся индексы таможенной стоимости идентичных товаров, исчисляемые, как правило, в таможенной стоимости за килограмм товара (обычный доллар за килограмм), а также индексы таможенного платежа с килограмма ввозимого товара.

Так, в перечне информации, размещенной на официальном сайте Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан²⁶, в целях использования участниками ВЭД для определения таможенной стоимости в рамках метода по стоимости сделки с однородными товарами, в отношении «прочих трикотажных полотен» (код 6006 90 000 0 ТН ВЭД ЕАЭС), происходящих из Китая установлен уровень 3,28 долл. США за 1 кг. В отношении «прочих трикотажных полотен машинного или ручного вязания шириной более 30 см, содержащих 5 мас.% или более эластомерных или резиновых нитей» (код 6004 90 000 0 ТН ВЭД ЕАЭС), турецкого происхождения установлен уровень 0,41 долл. США за 1 кг. Указанные значения в 2-2,5 раза ниже индексов таможенной стоимости аналогичных товаров, декларировавшихся в Российской Федерации за 2021 г.

Очевидно, что если имеется возможность ввезти иностранный товар через одну из стран ЕАЭС с занижением таможенной стоимости и, соответственно, платежей с килограмма товара, бизнес для минимизации

²⁶ Сайт www.kgd.gov.kz. (дата обращения: 15.03.2022).

своих затрат будет стремиться использовать территорию этой страны для ввоза и выпуска товаров для внутреннего потребления на всей территории ЕАЭС. Аналогичные тезисы можно применить и к другим основным контролируемым параметрам поставок, таким как достоверность заявления веса, кода товара, возможности применения различных льгот и преференций. Таким образом, можно сделать вывод о том, что обеспечение единства и стандартизации таможенного администрирования на всей территории ЕАЭС является условием предотвращения экономически необоснованных перетоков товаров и, как следствие, обеспечения свободы движения товаров в ЕАЭС.

Координация действий таможенных служб государств – членов ЕАЭС осуществляется через Объединенную коллегию - специализированный институт, действующий на основании Договора от 22 июня 2011 года.

Объединенная коллегия является уникальной площадкой для обсуждения и выработки согласованных и унифицированных решений таможенных служб государств-членов ЕАЭС, оперативного урегулирования проблем в сфере таможенного дела, а также формирования единых принципов таможенного администрирования.

Основными задачами Объединенной коллегии являются²⁷:

- координация деятельности таможенных органов государств-членов;
- участие в разработке международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования;
- обеспечение единообразного применения международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования в пределах своей компетенции;
- обеспечение унифицированного порядка совершения таможенных операций и проведения таможенного контроля товаров и транспортных средств на таможенной территории ЕАЭС;
- содействие реализации таможенной политики государств-членов.

²⁷ Давыдов Р.В. Совершенствование таможенного администрирования в соответствии со Стратегией развития ЕАЭС до 2025 года// Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2022. С. 186-207.

За истекший десятилетний период в рамках Объединенной коллегии немало было сделано для обеспечения единства таможенного администрирования и развития нормативно-правовой базы ЕАЭС. Вместе с тем, следует признать, что значительные резервы в работе этого уникального для ЕАЭС института остаются еще неиспользованными. В первую очередь это касается возможностей унификации и стандартизации работы в рамках системы управления рисками – важнейшего института, через который в современных таможенных службах реализуются задачи в области таможенного контроля.

В соответствии со статьей 9 Договора о создании ОКТС, ее решения в семидневный срок с даты принятия объявляются для исполнения приказами руководителей центральных таможенных органов государств-членов, издаваемыми ими в пределах полномочий, установленных законодательством каждого из государств-членов соответственно. Вместе с тем, в данном Договоре не конкретизированы механизмы полноценной имплементации принимаемых ОКТС решений, такие как: мониторинг и взаимный контроль исполнения, механизм разрешения споров, унификации санкций за неисполнение и т.п.²⁸

Таким образом, наиболее актуальным из необходимых изменений в деятельности Объединенной коллегии является обеспечение обязательности исполнения и взаимного контроля за исполнением принимаемых решений. Наиболее очевидной практической задачей могла бы стать работа по имплементации принимаемых решений в области управления таможенными рисками. Решения готовятся рабочей группой при ОКТС по развитию системы управления рисками в государствах-членах ЕАЭС (далее – Рабочая группа) официально действующей с конца 2011 года. Рабочей группой на постоянной основе ведется работа по внедрению, развитию и

²⁸ Давыдов Р.В. Совершенствование таможенного администрирования в соответствии со Стратегией развития ЕАЭС до 2025 года// Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2022. С. 186-207.

совершенствованию системы управления рисками в государствах-членах ЕАЭС, а также по унификации подходов к ее применению. Вместе с тем, на практике ряд критически важных параметров в ряде случаев не принимается на согласованном ОКТС уровне, что ведет к уже отмеченным выше экономическим диспропорциям. Например, из анализа опубликованных данных статистики внешней торговли ФТС России и Бюро национальной статистики Агентства по стратегическому планированию и реформам Казахстана в 2021 году следует, что обувь из Китая оформлялась в таможенных органах Российской Федерации в среднем по 10,9 долларов США за килограмм, в Республике Казахстан по 6,9 доллара США за килограмм. Очевидно, что это создает предпосылки для перетоков таможенного оформления данных товаров в Казахстан и потерь для бюджетов обеих стран.

В этой связи представляется целесообразным проработать внесение таких изменений в Договор об ОКТС, которые, с одной стороны, будут стимулировать страны-члены более активно принимать значимые решения по унификации и стандартизации таможенного администрирования, а с другой – обеспечат создание действенных механизмов мониторинга и контроля принимаемых совместных решений²⁹.

Если воспользоваться терминологией SWOT, активизация деятельности в интересах ЕАЭС Объединенной коллегии³⁰ следует признать важнейшей возможностью (opportunity) для эффективной практической реализации Стратегии 2025 по направлению совершенствования таможенного администрирования.

4. Унификация деятельности таможенных служб стран ЕАЭС должна осуществляться на основе стандарта таможенного администрирования и показателей оценки деятельности

²⁹ Давыдов Р.В. Совершенствование таможенного администрирования в соответствии со Стратегией развития ЕАЭС до 2025 года// Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2022. С. 186-207.

³⁰ Договор об Объединенной коллегии таможенных служб государств – членов Таможенного союза от 22 июня 2011 года (в ред. Протокола от 09.08.2019).

Исходя из приведенного выше анализа, можно сделать вывод о том, что совершенствование таможенного администрирования для целей поступательного экономического развития ЕАЭС следует проводить в направлении стандартизации и унификации деятельности таможенных служб, а также цифровой трансформации основных бизнес-процессов.

Управлять процессом модернизации таможенного администрирования в ЕАЭС предлагается путем внедрения единого стандарта совершения таможенных операций, проведения таможенного контроля, обмена информацией, унификации и имплементации систем управления рисками в ЕАЭС (далее – Стандарт) – пункт 3.2 Стратегии 2025.

Автором предложено смысловое определение Стандарта: «в ходе таможенного контроля таможенные органы, вне зависимости от национальной принадлежности, должны осуществлять унифицированный комплекс мер и мероприятий, регламентированных в соответствии с системой управления рисками (СУР) таким образом, чтобы обеспечивать равную «контрольную нагрузку» при проверке товарных партий одинакового уровня риска. Для добросовестных участников ВЭД, обеспечивающих достоверное декларирование перемещаемых товаров, это должно приводить к минимизации временных и финансовых затрат, предсказуемости сроков движения товаров и действий контролирующих органов»³¹.

При непосредственном участии автора по инициативе Российской Федерации положения о формировании единого стандарта таможенного администрирования нашли свое отражение в Стратегии 2025 года, утвержденных президентами государств – членов ЕАЭС в декабре 2020 года. Это обязывает таможенные службы государств – членов ЕАЭС в короткие сроки разработать и согласовать на уровне ЕАЭС детальное содержание Стандарта и конкретные показатели, характеризующие его достижение и исполнение.

³¹ Давыдов, Р.В. (2020) 'Единый стандарт таможенного администрирования как инструмент развития Евразийского экономического союза', *Вестник Российской таможенной академии*, 4, с. 9-18.

Внедрение Единого стандарта позволит ЕАЭС как региональному экономическому объединению более эффективно участвовать в мировом разделении труда, в цепочках создания добавленной стоимости товаров. Решение вопроса стандартизации таможенного администрирования в ЕАЭС обеспечит создание условий для справедливого и рационального распределения экономических ресурсов, улучшения инвестиционного климата, развития внешней и взаимной торговли и повышения роли ЕАЭС как интеграционного экономического объединения в торговле с третьими странами.

Для оценки достижения Стандарта предлагается следующий набор показателей деятельности таможенных органов, опирающийся на систему стратегических целей ВТамО:

1. Сроки совершения таможенных операций в пунктах пропуска, а также доля таможенных операций в общем времени прохождения всех контрольных мероприятий в пункте пропуска.

2. Сроки совершения таможенных операций при помещении товаров под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления и экспорта с фиксацией доли таможенных операций, совершаемых полностью в автоматическом режиме.

3. Процент товарных партий, в отношении которых проводился фактический государственный контроль, в общем объеме товарных партий с разбивкой по видам государственного контроля и примененным формам такого контроля.

4. Объем финансовых издержек участников ВЭД на прохождение таможенных процедур, определяемых во взаимодействии с бизнес-объединениями и отдельными представителями предпринимательского сообщества.

5. Доля случаев запроса документов и сведений таможенным органом в рамках проверки таможенной декларации в общем объеме таможенных деклараций с разбивкой по таможенным процедурам.

6. Доля таможенных деклараций, выпущенных в течение 4 часов, в общем объеме таможенных деклараций.

7. Доля актов таможенного досмотра, составленных с ошибками, в общем количестве составленных актов таможенного досмотра.

При формировании комплекса предложенных показателей Стандарта учитывалась необходимость обеспечить простоту и доступность их измерения, возможность обеспечить консенсус пяти стран с учетом их национальных приоритетов и установок.

Предлагаемые показатели предназначены для контроля за решением двух основных взаимосвязанных задач – это упрощение и ускорение организационных и контрольных процедур для поставок, по которым не выявлены существенные риски нарушения таможенного законодательства, а также эффективное и результативное выявление и пресечение правонарушений.

При дальнейшем рассмотрении дефиниции, конкретного содержания и показателей, характеризующих достижение Стандарта, представляется целесообразным исходить из необходимости их увязки с системой показателей деятельности таможенных администраций ЕАЭС, характеризующих состояние и качество таможенного администрирования. Данный вопрос был рассмотрен автором в статье 3 Приложения при исследовании влияния эффективности таможенного администрирования на развитие ЕАЭС.

Для формирования единых научно обоснованных подходов к методике комплексной оценки деятельности таможенных администраций стран-членов ЕАЭС представляется целесообразным еще раз обратиться (рис. 1) к признанным международным таможенным сообществом стратегическим целям, зафиксированными ВТамО в своем Стратегическом плане на 2019 – 2022 гг., это:

гармонизация и упрощение таможенных процедур с целью содействия развитию международной торговли;

полное, своевременное и правомерное взимание таможенных платежей;
обеспечение безопасности государства, граждан и окружающей среды;
скоординированное управление границами;
борьба с незаконными финансовыми потоками;
институциональное развитие таможни.

На основе упомянутых выше стратегических установок ВТамО автором разработана оригинальная система показателей оценки эффективности и качества таможенного администрирования по следующим основным направлениям³²:

1) упрощение и гармонизация таможенных процедур в целях содействия развитию легитимной и справедливой международной торговли. В данную группу включены показатели, характеризующие скорость совершения таможенных операций, степень их автоматизации, уровень контрольной нагрузки на бизнес, связанный с проведением наиболее тяжелых форм контроля (досмотров), результативность контрольных мероприятий, а также уровень законопослушности бизнеса, характеризуемый, в том числе, добровольностью соблюдения таможенных правил;

2) обеспечение фискальной функции государства (полное, своевременное и правомерное взыскание таможенных платежей в бюджет государства).

Группа этих показателей ориентирована в основном на администрирование импорта, поскольку именно при выпуске товаров для внутреннего потребления действует Единый таможенный тариф ЕАЭС, здесь взимаются основные таможенные платежи, и именно здесь концентрируются основные риски для экономической безопасности ЕАЭС и бюджетов его стран-членов. Эта группа показателей должна также давать возможность

³² Давыдов Р.В. Оценка эффективности таможенного администрирования как инструмент развития ЕАЭС // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 4. С. 7–35. DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-7-35.

проводить сопоставительный анализ качества работы по взиманию таможенных платежей и достижения целей единства таможенно-тарифного регулирования с фискальной точки зрения, для того, чтобы оперативно выявлять формирование предпосылок экономически необоснованных перетоков оформления товаров из третьих стран между государствами ЕАЭС. Применение показателей этой группы позволит также формировать аналитическую базу для обоснования и расчета коэффициентов расщепления и зачисления в бюджеты стран-членов ввозной таможенной пошлины, взимаемой таможенными органами ЕАЭС (определены соответствующим Протоколом, приложение № 5 к Договору о ЕАЭС);

3) защита общества и граждан, охрана окружающей среды.

Эта группа показателей характеризует эффективность и качество таможенного администрирования по направлению защиты общества, граждан и окружающей среды. В практике таможенных органов это, как правило, измеряется через оценку выполнения ими функций по обеспечению запретов и ограничений по ввозу товаров, экспортному контролю, защите прав интеллектуальной собственности. Данному направлению таможенного администрирования особое внимание уделяется в США и странах Британского Содружества (Австралия, Новая Зеландия);

4) собственное (институциональное) развитие таможенной системы. Вопросы собственного (институционального) развития таможенных органов в настоящее время целесообразно оценивать по уровню профессиональной подготовки сотрудников таможенных органов, их антикоррупционной устойчивости и защищенности, материальной и технической обеспеченности, а также с точки зрения уровня автоматизации и цифровизации деятельности таможенных администраций. Эффективность и прозрачность таможен все больше учитывается в общей оценке их деятельности (World Economic Forum, «Enabling Trade index»³³), а важность развития таможенной и

³³ URL: https://reports.weforum.org/global-enabling-trade-report-2016/?doing_wp_cron=1627213266.5402119159698486328125.

пограничной инфраструктуры учитывается в рейтинге Всемирного банка Logistics Performance Index³⁴.

Предложенная автором система показателей нацелена на решение двух основных взаимосвязанных задач таможенного администрирования – это упрощение и ускорение организационных и контрольных процедур для поставок, по которым не выявлены существенные риски нарушения таможенного законодательства с одной стороны и повышение собираемости и своевременности уплаты таможенных платежей, в том числе путем эффективного и результативного выявления и пресечения правонарушений.

Одним из важнейших вопросов, требующих решения в ходе модернизации таможенных служб, является оптимальное структурирование их деятельности. В процессе реформирования системы таможенных органов Российской Федерации в рамках реализации Комплексной программы 2020 необходимо было решить задачу оптимального перераспределения полномочий, функций, задач, а также штатной численности между таможенными органами разного уровня: региональными таможенными управлениями, электронными таможнями и таможнями фактического контроля, а также центрами электронного декларирования (ЦЭД) и постами фактического контроля. При этом требовалось обеспечить целостность и непрерывность таможенного контроля.

Автором был проведен анализ таможенных операций, совершаемых таможенными органами разного уровня для обеспечения целостности и непрерывности таможенного контроля, предложена шкала процессов совершения таможенных операций на каждом этапе движения товаров³⁵ (представлена на рис. 3).

³⁴ URL: <https://lpi.worldbank.org/>.

³⁵ Давыдов Р.В. Реформирование системы таможенных органов Российской Федерации // Вестник Российской таможенной академии. 2020. № 1. С. 9 - 20.



Рис. 3. Таможенные операции и задачи таможенных органов в условиях их реформирования (шкала процессов)

Для целей систематизации таможенных операций применительно к их различным видам, этапам контроля, а также таможенным органам автором были разработаны оригинальные матрицы таможенного контроля (таблицы 1 и 2 – приложение), а также предложено несколько уровней классификации таможенного контроля в зависимости его содержания.

Предложено разделить таможенный контроль на документальный, осуществляемый в Центрах электронного декларирования, и фактический, заключающийся в физической проверке товаров, документов и сведений в таможенных органах фактического контроля (таможнях и постах фактического контроля).

По приоритетности решаемых задач для таможенных органов разного вида – ЦЭД, ТПФК, контроль тех или иных параметров может быть классифицирован как основной или вспомогательный.

В соответствии с рекомендациями ВТамО контроль товаров после их выпуска выделен в отдельное направление работы, имеющее своей целью с одной стороны обеспечить непрерывность контроля за движением товаров по

всей товаропроводящей цепочке, а с другой – проводить своего рода аудит таможенных операций, совершенных до выпуска товаров и при необходимости вносить коррективы как в отдельные операции, так и в бизнес-процессы в целом.

Под основным таможенным контролем здесь понимается проведение контрольных действий применительно к этапам движения товаров по логистическим цепочкам начиная от формирования товарной партии и до ее реализации конечному потребителю.

Функциональный таможенный контроль включает в себя применение форм таможенного контроля, ведение реестровой деятельности, мероприятия, связанные с реализацией таможенных процедур и иные действия таможенных органов (например, взимание утилизационного сбора).

Использование матрицы позволяет связать и систематизировать по видам контроля и этапам совершения таможенных операций те задачи, которые решают таможенные органы нового типа, возникшие в результате реформирования в рамках Комплексной программы 2020 (органы документального контроля – электронная таможня и центр электронного декларирования, органы фактического контроля – таможня и пост фактического контроля).

Результаты этой работы реализованы в Комплексной программе 2020, а также учтены в показателях деятельности таможенной службы Российской Федерации.

Анализ показал, что использование матриц основного и функционального таможенного контроля возможно не только для всестороннего учета всех аспектов деятельности таможенных органов в рамках проведения таможенного контроля и осуществления таможенных операций, но и при формировании структурированной системы оценки деятельности таможенных органов в рамках Стандарта.

Дальнейшее совершенствование таможенного администрирования предлагается осуществлять в рамках ранее сформулированной

принципиальной установки: «максимальное упрощение и ускорение совершения таможенных операций в отношении добросовестных участников внешнеэкономической деятельности, соблюдающих таможенные и иные правила, регулирующие перемещение товаров во внешней и взаимной торговле ЕАЭС с одновременной концентрацией контрольных мероприятий на участниках «непрозрачного» товарооборота».

5. Цифровая трансформация является неотъемлемым условием успешной модернизации таможенного администрирования

В последние годы все более важную роль в развитии таможенного администрирования приобретает цифровая трансформация таможенного дела. Высокую эффективность в части ускорения процессов таможенного оформления и выстраивания комфортной среды взаимодействия государства и бизнеса показывает практика применения механизма «единого окна»³⁶. Цифровизация управленческих процессов и таможенного администрирования в последние годы входит в число ключевых приоритетов деятельности ФТС России. В результате реализации Комплексной программы 2020 в период с 2018 по 2020 год в структуре таможенных органов Российской Федерации появились 16 центров электронного декларирования и 8 электронных таможен.

99,9% деклараций на товары подаются в Единую автоматизированную систему таможенных органов (ЕАИС ТО) Российской Федерации в электронном виде, более трети из них выпускаются полностью автоматически без участия должностных лиц.

Таможенные службы стран-членов ЕАЭС активно участвуют в формировании современных цифровых механизмов осуществления контроля за движением товаров третьих стран в ЕАЭС с целью создания условий для минимизации возможностей уклонения от уплаты таможенных и налоговых

³⁶ Бондаренко, А.В. и Евграфова О.В. (2022) 'Механизм «Единого окна» в ЕАЭС: состояние, проблемы и перспективы', *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*, 1(140), с. 7-12.

платежей, а также подтверждения законности оборота товаров при их перемещении с территории одного государства-члена на территорию другого государства-члена и обеспечения контроля за операциями, связанными с оборотом товаров.

К таким механизмам относятся системы маркировки³⁷, прослеживаемости³⁸ товаров, а также система контроля за транзитными перевозками с использованием электронных навигационных пломб³⁹. Следует отметить, что ключевые решения о применении описанных выше цифровых инструментов контроля последовательно принимались в течение последнего пятилетия в рамках совершенствования нормативно-правовой базы ЕАЭС и его государств-членов.

Цифровизация всех этапов, видов и форм таможенного контроля, во многих случаях позволяющая автоматизировать все больший объем совершаемых операций, призвана обеспечить полномасштабную цифровую трансформацию таможенного дела, повысить качество таможенного администрирования. Эта работа относится к числу ключевых приоритетов ФТС России.

В Российской Федерации данные подходы закреплены как в успешно завершенной «Комплексной программе развития ФТС России на период до 2020 года», так и в реализуемой в настоящее время Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года.

Запланировано создание ИТ – инфраструктуры, отвечающей современным требованиям (стандарт надежности инфраструктуры и оборудования, который присваивается Центрам обработки данных (ЦОД) не ниже tier-3). В 2022-2023 гг. будет введен в эксплуатацию собственный ЦОД ФТС России, соответствующий указанным требованиям.

³⁷ Соглашение о маркировке товаров средствами идентификации в Евразийском экономическом союзе от 2 февраля 2018 года.

³⁸ Соглашение о механизме прослеживаемости товаров, ввезенных на таможенную территорию Евразийского экономического союза от 29 мая 2019 года.

³⁹ Соглашение о применении в Евразийском экономическом союзе навигационных пломб для отслеживания перевозок от 19 апреля 2022 года.

Единая автоматизированная информационная система таможенных органов (ЕАИС ТО). ФТС России является одним из наиболее активных участников СМЭВ в рамках «электронного правительства» Российской Федерации: обмен сведениями осуществляется с 45 федеральными органами исполнительной власти и организациями, а количество передаваемых по СМЭВ сообщений составляет почти 140 000 в сутки. Полномасштабная цифровизация и автоматизация деятельности таможенных органов является Целевым ориентиром № 1 Стратегии 2030 и включает в себя:

- цифровую трансформацию технологий таможенного оформления и таможенного контроля до и после выпуска товаров с использованием методов искусственного интеллекта и обработки больших объемов данных;
- применение самообучающейся интеллектуальной системы управления рисками;
- внедрение технологий, обеспечивающих автоматическое совершение операций в пунктах пропуска;
- применение международных электронных систем верификации и сертификации происхождения товаров;
- автоматизацию процесса контроля правильности классификации товаров и выявления нарушений, связанных с заявлением недостоверных сведений о классификационном коде товаров;
- применение высокотехнологичных автоматических систем и устройств, направленных на предупреждение и пресечение незаконного перемещения товаров.

Вместе с тем, проведенный анализ показывает, что для решения задачи обеспечения единства таможенного администрирования в рамках ЕАЭС необходимо синхронизировать темпы и качество цифровой трансформации деятельности всех таможенных служб экономического союза. Следует ускоренными темпами завершить создание Интегрированной информационной системы Евразийского экономического союза (ИИС ЕАЭС), призванной обеспечить информационное единство управления

общими процессами союза в сфере экономики. В материалах Совета ЕЭК, состоявшегося в г. Нур-Султане 10.06.2022, отмечалось, что создание ИИС ЕАЭС неоправданно затянулось: из 78 общих процессов ЕАЭС, содержащихся в актуализированном перечне реализовано только 22 (28%), а технологические документы, регламентирующие информационное взаимодействие до сих пор не утверждены для 31 общего процесса. Полное внедрение ИИС ЕАЭС откладывается до 2027 года.

В этой связи в сфере цифровой трансформации таможенного администрирования рекомендуется реализовать следующие задачи.

1. Проработать возможность до создания ИИС ЕАЭС реализовать общие процессы в сфере таможенного администрирования по временной схеме с учетом созданных и развиваемых ФТС России инфраструктурных (в сфере ИТ) и технологических (в сфере таможенного контроля) возможностей и наработок. Задача такой реализации могла бы быть оформлена решением Евразийского Межправительственного совета с определением ответственных ведомств, формированием рабочих групп и определением источников финансирования.

2. В рамках решения задачи переноса акцентов и основных мероприятий таможенного контроля на этап после выпуска товаров реализовать предложенную автором концепции цифрового двойника – участника внешнеэкономической деятельности как основного субъекта таможенного контроля. С учетом относительно небольшого количества участников ВЭД в странах ЕАЭС (не более 110-120 тысяч ежегодно на все страны ЕАЭС) возможна полная оцифровка их деятельности в сфере внешней торговли на основе имеющихся в информационных системах таможенных органов данных. С применением системного анализа это позволит более точно выявлять среди них компании низкого, среднего и высокого уровня риска и концентрировать контрольные мероприятия на субъектах высокого уровня риска нарушения таможенного и смежного с ним законодательства. Предлагаемый подход позволит существенным образом

повысить качество и эффективность таможенного контроля, оптимизировать использование ресурсов, сил и средств таможенных органов, обеспечить большую прозрачность логистических цепочек в ЕАЭС и снизить контрольную нагрузку на добросовестных участников ВЭД.

3. С развитием единого информационного пространства таможенных и налоговых служб перейти к принципиально новой модели использования больших данных на основе внедрения принципов опережающего управления бизнес-процессами в таможенной сфере. Одним из направлений этой работы может стать переход на бездекларационный контроль за совершением внешнеторговых операций с использованием методов и возможностей таможенного и налогового мониторинга, внедряемых ФТС и ФНС России.

ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Наиболее значимые результаты исследований представлены в 3 научных статьях, опубликованных в журналах, индексируемых Scopus (общий объем публикаций – 4,5 п.л., личный вклад автора – 4,5 п.л.):

1. Давыдов Р.В. Роль Всемирной таможенной организации в реализации Соглашения Всемирной торговой организации об упрощении процедур торговли // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2022. № 2. С. 224-249. DOI: 10.17323/1996-7845-2022-02-10.

2. Давыдов Р.В. Совершенствование таможенного администрирования в соответствии со Стратегией развития ЕАЭС до 2025 года // Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика. 2022., 38(2), 186-207. <https://doi.org/10.21638/spbu05.2022.202>.

3. Давыдов Р.В. Оценка эффективности таможенного администрирования как инструмент развития ЕАЭС // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 4. С. 7–35. DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-7-35.

Другие публикации, содержащие результаты диссертационного исследования:

1. Давыдов Р.В. ФТС России создаст будущий облик государственной границы. Интеллектуальный пункт пропуска // Интеллектуальный пункт пропуска в России и мире: компетентностный подход к созданию: сборник докладов Всероссийской практической конференции. СПб.: СПбГЭТУ «ЛЭТИ». 2022. С. 3 – 6.

2. Давыдов Р.В. Направления совершенствования таможенного администрирования в сфере валютного контроля // Вестник Российской таможенной академии. 2021. № 4. С. 13 – 23.

3. Давыдов Р.В. Единый стандарт таможенного администрирования как инструмент развития Евразийского экономического союза // Вестник Российской таможенной академии. 2020. № 4. С. 9 - 18.

4. Давыдов Р.В. Основные направления интеграции таможенных служб государств-членов ЕАЭС. В Сборнике материалов XII Международной научно-практической конференции Российской таможенной академии от 22-23 октября 2020 г. «Перспективы развития таможенных администраций в условиях углубления евразийской интеграции» – М.: РИО Российской таможенной академии. 2020. 360 с. С. 11 – 16.

5. Давыдов Р.В. Реформирование системы таможенных органов Российской Федерации // Вестник Российской таможенной академии. 2020. № 1. С. 9 - 20.

6. Давыдов Р.В. Модель совершения таможенных операций от пунктов пропуска до места нахождения получателя товара // Вестник Российской таможенной академии. 2019. № 3. С. 32 - 38.

7. Давыдов Р.В. Отечественная и международная практика оценки деятельности таможенных администраций // Вестник Российской таможенной академии. 2019. № 1. С. 9 - 20.

Приложение

Таблица 1

Матрица основного таможенного контроля

ЭТАП КОНТРОЛЯ		ТО	ВИД КОНТРОЛЯ														
			Вес нетто товара	Вес брутто товара	Кол-во товара	Кол-во мест	Стоимость*	Страна происхождения	Код товара**	Описание товара**	Преференции	Льготы	Исчисленные платежи	Запреты и ограничения	Валютный контроль	Товарный знак	
I	Предварительное информирование	РТУ	КА	КА	КА	КА	КА	КА	КА	КА				КА		КА	
		ЭТ															
		ЦЭД															
		ТФК	В	В	В	В	В	В	В	В	В	В			КА		В
		ТПФК	З	З	З	З	З	З	З	З	З	З			З		З
II	Прибытие	РТУ	КА	КА	КА	КА	КА	КА	КА	КА				КА		КА	
		ЭТ															
		ЦЭД															
		ТФК	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК				ФК		ФК
		ТПФК	З	О	О	О	З	О	О	О					О	О***	ФК
III	Транзит	РТУ	КА	КА	КА	КА	КА	КА	КА	КА				КА		КА	
		ЭТ															
		ЦЭД															
		ТФК	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК				ФК		ФК
		ТПФК	З	О	О	О	З	О	О	О					О		О
IV	Временное хранение	РТУ	КА	КА	КА	КА	КА	КА	КА	КА						КА	
		ЭТ															
		ЦЭД															
		ТФК	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК						
		ТПФК	В	О	О	О	О	О	О	О							
V	Регистрация деклараций и выпуск товаров	РТУ	КА	КА	КА	КА	КА	КА	КА	КА	КА	КА	КА	КА	КА	КА	
		ЭТ	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК	ФК	КА	ФК	
		ЦЭД	О	О	О	О	О	О	О	О	О	О	О	О	О	О	
		ТФК	ФК	ФК	ФК	ФК	В	ФК	В	ФК	ФК				ФК***	КА	ФК
		ТПФК	Э	Э	Э	Э	В	О	В	Э	О				О***	ФК***	Э
VI	ль после	РТУ	ВТ/КА	ВТ/КА	ВТ/КА	ВТ/КА	ВТ/КА	ВТ/КА	ВТ/КА	ВТ/КА	ВТ/КА	ВТ/КА	ВТ/КА	КА	КА	ВТ/КА	

ЭТАП КОНТРОЛЯ	ТО	ВИД КОНТРОЛЯ													
		Вес нетто товара	Вес брутто товара	Кол-во товара	Кол-во мест	Стоимость*	Страна происхождения	Код товара**	Описание товара**	Преференции	Льготы	Исчисленные платежи	Запреты и ограничения	Валютный контроль	Товарный знак
	ЭТ														ФК
	ЦЭД														
	ТФК	ВТ/О*	ВТ/О	ВТ/О	ВТ/О	ВТ/О	ВТ/О	ВТ/О	ВТ/О	ВТ/О	ВТ/О	ВТ/О	ВТ/О	ВТ/О	ВТ/О
	ТПФК														

Примечания:

* – на этапах I–IV – контроль фактурной стоимости, на этапах V–VI – контроль таможенной стоимости;

** – в объеме сведений, предусмотренном для этапа;

*** – перемещение физическими лицами наличных денежных средств, упрощенное декларирование;

О – основной контроль;

В – вспомогательный контроль;

З – сведения могут заявляться, но на этапе не контролируются;

Э – контроль по требованию ЭТ;

ФК – осуществление функционального контроля;

КА – осуществление контрольно-аналитической функции;

ВТ – вторичный контроль;

* ВТ/О – при смещении акцентов в отношении участников ВЭД низкого уровня риска (контроль до выпуска не осуществляется);

РТУ – региональное таможенное управление;

ЭТ – электронная таможня;

ЦЭД – центр электронного декларирования;

ТФК – таможня фактического контроля;

ТПФК – таможенный пост фактического контроля.

Источник: составлено автором.

Таблица 2

Матрица функционального таможенного контроля

№ п/п	Показатель	РТУ	ТФК	ТПФК	ЭТ	ЦЭД
1	Применение форм таможенного контроля					
1.1	Досмотр/осмотр	КА	ФК	О	ФК	–
1.2	Проверка документов и сведений	КА	ФК	О	ФК	О
1.3	Осмотр помещений и территорий	О	О	О	–	–
1.4	Получение объяснений	В	В	О	В	О
1.5	Таможенное наблюдение	КА	ФК	О	–	–
1.6	Таможенная проверка	О	О	О	О	В
	Камеральная проверка	О	О	В	–	–
	Выездная проверка	О	О	В	–	–
1.7	Личный таможенный досмотр		ФК	О		

№ п/п	Показатель	РТУ	ТФК	ТПФК	ЭТ	ЦЭД
2	Ведение реестровой деятельности					
2.1	Включение в реестр владельцев СВХ	КА	О	В	–	–
2.2	Контроль за деятельностью СВХ	КА	О	О	–	–
2.3	Включение в реестр владельцев ТС					
2.4	Контроль за деятельностью ТС					
2.5	Включение в реестр владельцев МБТ					
2.6	Контроль за деятельностью МБТ					
2.7	Контроль за деятельностью УЭО	О	О	О	В	В
2.8	Контроль ЗТК	КА	ФК	О	–	–
2.9	Контроль сроков нахождения на СВХ, ТС	КА	ФК	О	–	В
2.10	Контроль за деятельностью таможенного представителя	КА	О	О	ФК	О
3	Операции, связанные с помещением под процедуру					
3.1	Помещение товара под процедуру (электронная форма)	КА	ФК	ФК	ФК	О
3.2	Помещение товара под процедуру (бумажная форма)	КА	ФК	О	–	–
3.3	Помещение под процедуру транзита	КА	ФК	О	–	–
	Установление маршрута следования	КА	ФК	О	–	–
3.4	Завершение процедуры транзита	КА	ФК	О	–	–
	Контроль условий нахождения под процедурой	КА	О	О	ФК	В
3.5	Прием документов на бумажном носителе по требованию ЦЭДа	–	В	О	В	–
3.6	Контроль за лицензируемым товаром	ФК	ФК	В	О	О
3.7	Взимание утилизационного сбора	КА	ФК	О	В	–
3.8	Выдача документов на бумажном носителе (ПТС, ПШТС)	–	ФК	О	–	–
3.9	Контроль объектов интеллектуальной собственности	КА			ФК	О
3.10	Выдача разрешения на переработку	ФК	О	–		
3.11	Корректировка ДТ до выпуска	КА	–	–	ФК	О
3.12	Корректировка ДТ после выпуска	КА	О	–	О	–
3.13	Предварительные классификационные решения	КА			О	–
4	Иные функции					
4.1	Обеспечение функционирования пункта пропуска	О	О	О	–	–
4.2	Проведение иных форм государственного контроля	КА	ФК	О	–	–
4.3	Подтверждение факта вывоза		О	О	–	–
4.4	Радиационный контроль	КА	КА	О	–	–

№ п/п	Показатель	РТУ	ТФК	ТПФК	ЭТ	ЦЭД
<p>Примечания: О – основной контроль; В – вспомогательный контроль; З – сведения могут заявляться, но на этапе не контролируются; Э – контроль по требованию ЭТ; ФК – осуществление функционального контроля; КА – осуществление контрольно-аналитической функции; РТУ – региональное таможенное управление; ЭТ – электронная таможня; ЦЭД – центр электронного декларирования; ТФК – таможня фактического контроля; ТПФК – таможенный пост фактического контроля.</p>						

Источник: составлено автором.