



**В. В. Макрусев**

### МЕХАНИЗМ «ЕДИНОГО ОКНА» КАК ОСНОВА РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ТАМОЖЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

В статье рассматриваются проблемные вопросы и условия трансформации института таможенного администрирования при реализации программных документов по упрощению процедур торговли и обеспечению безопасности внешнеторговой деятельности. В качестве базовых элементов развития таможенного администрирования предложены сервисно-ориентированные принципы и механизм «единого окна».

**Ключевые слова:** *таможенные услуги; таможенный институт; сервисно-ориентированное таможенное администрирование; «единое окно»; управление таможенным делом.*

Таможенная система является одним из регуляторов системы товарных потоков в сфере внешнеэкономической деятельности (ВЭД), ее механизмы и инструменты регулирования взаимосвязаны с аналогичными средствами других «регуляторов» (государственных контролирующих органов): налоговой системы, правоохранительной системы и т. д.

В целом таможенная система – это институт системного администрирования сферы ВЭД, позволяющий таможенными методами, операциями, процедурами и технологиями регулировать (например, в форме изменения состава комплекса мер запретов и ограничений, мер нетарифного регулирования, в форме усиления или ослабления документального и инструментального таможенного контроля) потоки товаров, перемещаемых через таможенную границу.

В основу достижения нового качества таможенного администрирования положена унифицированная концепция Всемирной таможенной организации «Рамочные стандарты обеспечения безопасности и содействия мировой торговле». Данная концепция увязывает партнерские отношения по линии «таможня – бизнес» при решении проблем безопасности и содействия торговле на различных уровнях институционального развития таможенного администрирования (рис. 1). Присоединение к международному конвенционному базису требует последовательной реализации идеи сервисно-ориентированного таможенного администрирования и обеспечивает выход таможенной службы России на принципиально иной уровень операционных возможностей [1].

Концепция определяет принципы и соответствующие достижимые уровни таможенного администрирования, а также ориентирует на создание таможни как



единого контактного лица в процессе таможенного регулирования и контроля. При реализации такой модели каждой товарной партии присваивается уникальный идентификационный номер, формируемый на основе взаимосвязи данных из различных источников.



Рис. 1. Концепция развития таможенной системы для решения проблем безопасности и содействия торговле

При повсеместной унификации идентификационных номеров все товарные партии интегрируются в логистические цепи поставок, что позволяет участникам внешнеэкономических отношений, а также таможенным администрациям осуществить интегрированное управление цепями поставок.

В свою очередь, интеграция управления логистическими цепями товаропотоков делает возможным определить таможенный орган как единственное контактное лицо для официальных целей внешнеторговой деятельности посредством реализации принципа «единого окна». В итоге участники внешнеэкономических отношений будут избавлены от неоправданных проволочек с оформлением внешнеэкономических операций, будут упрощены таможенные процедуры как на границе, так и внутри страны. В таких условиях таможня по существу становится сервисной таможней, реально действующим таможенным инструментом содействия внешней торговле и сокращению транзакционных издержек.

Формирование системы сервисно-ориентированного таможенного администрирования на основе универсальной концепции Всемирной таможенной организации осуществляется в рамках «Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года». Стратегия реализуется поэтапно по



11 взаимосвязанным направлениям, соответствующим стратегической цели и приоритетам таможенной политики [2].

Первый этап реализован в 2013–2014 гг. и был нацелен на создание необходимых институциональных основ и технологических условий системного перевода таможенной службы РФ на качественно новый уровень развития.

Второй этап (2015–2020 гг.) предполагает дальнейшее повышение эффективности деятельности таможенной службы РФ. В рамках этого этапа будут продолжены совершенствование институциональной и таможенной инфраструктуры, создание новой технологической базы, а также развитие социальной сферы таможенных органов.

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

Накопленный институциональный и инфраструктурный потенциал, основанный на инновационных таможенных и информационных технологиях, в конечном итоге определит новое направление качественной трансформации современного таможенного института в институт таможенных услуг на основе реализации идеи сервисно-ориентированного администрирования.

В целом таможенное администрирование должно основываться на нормах и принципах международных таможенных конвенций и соглашений, на международных стандартах качества (по типу стандартов ИСО 9000). Решение таких задач предполагает партнерство и продуктивную обратную связь с участниками ВЭД. Примером такого подхода является план мероприятий («дорожная карта») совершенствования таможенного администрирования, направленных на упрощение, ускорение и удешевление процедур, необходимых для осуществления ВЭД [3]. Такая обратная связь является одновременно средством получения данных, необходимых для совершенствования системы таможенных услуг на принципах TQM (всеобщего управления качеством).

Таможенная система как система услуг включает следующие основные компоненты: единый комплекс таможенных услуг, средства управления услугами, потребители услуг (государство и участники ВЭД) [4].

Модель системы таможенных услуг может быть представлена с различной степенью детализации и описана с разных точек зрения. Дальнейшее изложение материала основывается на следующем принципе: организационная структура системы таможенных услуг должна органично вписываться в структуру ВЭД и соответствовать ей. Такая организационная модель системы таможенных услуг, отражающая основное содержание данного принципа, детализированная по наиболее значимым функциональным направлениям деятельности таможенных органов и по уровням ресурсного обеспечения системы (ресурсно-функциональная модель), изображена на рис. 2.

«Производство» и «потребление» таможенной услуги в такой системе осуществляется в процессе таможенной деятельности. Объем, качество и эффективность предоставляемой таможенной услуги определяются структурно-технологическими особенностями процесса ее производства. Однако, например, для участника ВЭД



структура, строение системы услуг могут быть вторичными. Наиболее значимо для него не то, как организован процесс обслуживания, но, прежде всего, то, что получает он в результате обслуживания. С таких позиций можно выделить два основных типа услуг, предоставляемых пользователю системой таможенных услуг.

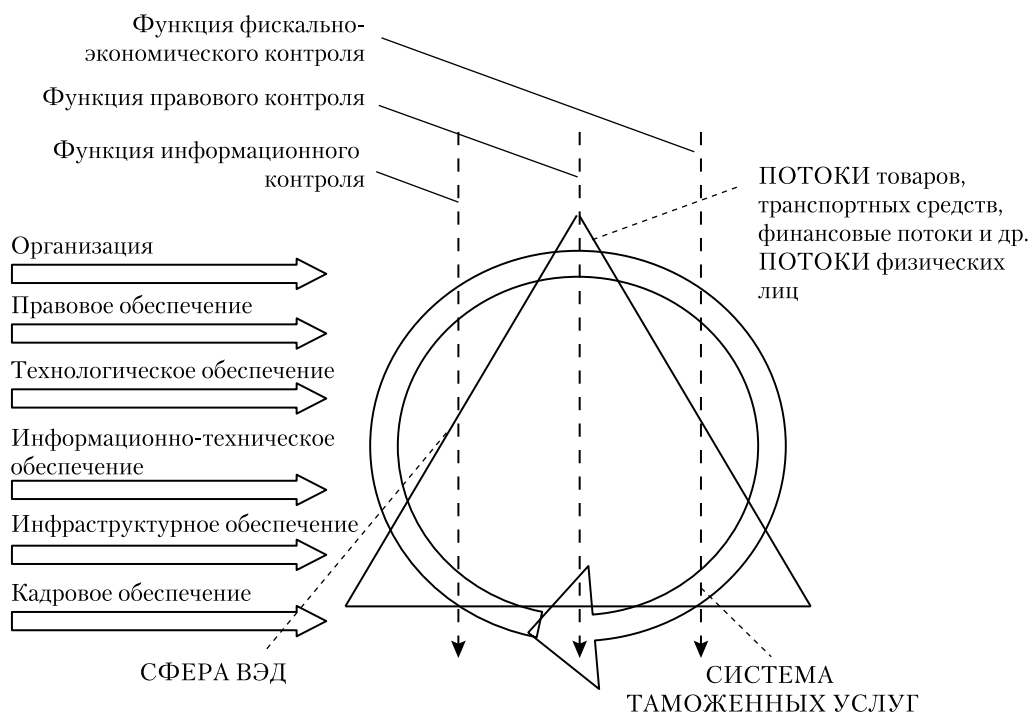


Рис. 2. Ресурсно-функциональная модель системы таможенных услуг

Во-первых, это услуги функционального характера, отражающие то, как происходит процесс обслуживания (для конечного пользователя, в частности, они отражены в индикаторах оперативности, безопасности, качества таможенных процессов). При этом можно говорить как о внутренних и внешних процессах «обслуживания», так и о сквозном непрерывном бизнес-процессе. В последнем случае служебный комплекс составляют как услуги, предоставляемые таможенными и другими государственными контролирующими органами, так и услуги брокера, перевозчика и др.

Во-вторых, услуги вещественного характера, отражающие, что и в каком виде потребитель получает в процессе обслуживания. Для конечного пользователя – это его товары, их качество и качество их оформления после завершения таможенных операций и процедур.

Наиболее последовательно и продуктивно реализация концепции таможенного администрирования на принципах обеспечения безопасности и содействия торговле осуществляется в соответствии с решением Высшего Евразийского экономического совета от 29.05.2014 № 68 «Об основных направлениях развития механизма «единого окна» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности» [5].



В рамках разработки решается ключевая проблема развития института таможенного администрирования – проблема процессно-технологической, информационной и программно-технической региональной, межведомственной и межгосударственной интеграции в ходе государственного контроля товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу. Проблема вызвана естественными интеграционными процессами формирования Таможенного союза в рамках Единого экономического пространства (ЕЭП), усложненными и несогласованными процессами государственного контроля в сфере ВЭД, значительными объемами информации и многочисленными документами, предусматриваемых законодательством и административными распоряжениями в сфере импортных, экспортных и транзитных операций. Все это в целом становится серьезным препятствием для развития и повышения эффективности международной торговли.

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

Система основывается на принципе однократного представления документов в стандартизованном виде через единый пропускной канал для проведения предварительного или последующего контроля за осуществлением ВЭД. Такая концепция предполагает наличие механизма автоматического информационного взаимодействия таможенных органов с иными государственными органами.

При этом повышение эффективности таможенного контроля за совершением таможенных операций с товарами, ввозимыми на таможенную территорию Таможенного союза, должно осуществляться посредством объединения операций, совершаемых с товарами для их помещения под таможенную процедуру, в единый процесс [6].

Сведения и документы, необходимые в процессе контроля, должны предоставляться однократно исключительно в электронном виде и использоваться всеми заинтересованными лицами на различных этапах таможенного оформления и контроля в рамках реализации концепции сквозного непрерывного процесса государственного контроля с единой комплексной оценкой рисков в структуре такого процесса.

Основное целевое назначение такой системы – повышение оперативности и качества административных, таможенных и иных процедур в сфере ВЭД по экспорту, импорту и транзиту товаров, а также услуг, предоставляемых участникам ВЭД в процессе перемещения товаров через государственную (таможенную) границу. В целом создается адаптивный механизм таможенного регулирования, гибко реагирующий на потребности участников ВЭД, на специфику взаимодействия государственных контролирующих органов в сквозном процессе таможенного контроля, на процессы межгосударственной интеграции в сфере ВЭД, на логистические особенности международных цепей поставки товаров.

Таким образом, развитие таможенного института осуществляется в ходе реализации идеи адаптивного сервисно-ориентированного таможенного администрирования в рамках реализации механизма «единого окна». В современных условиях развития и с учетом перспективы возможного переноса «единого окна» на следующий уровень – межгосударственной интеграции – возникают все новые



сложности и ограничения, требования и особенности. Модель реализации механизма «единого окна» представлена на рис. 3.

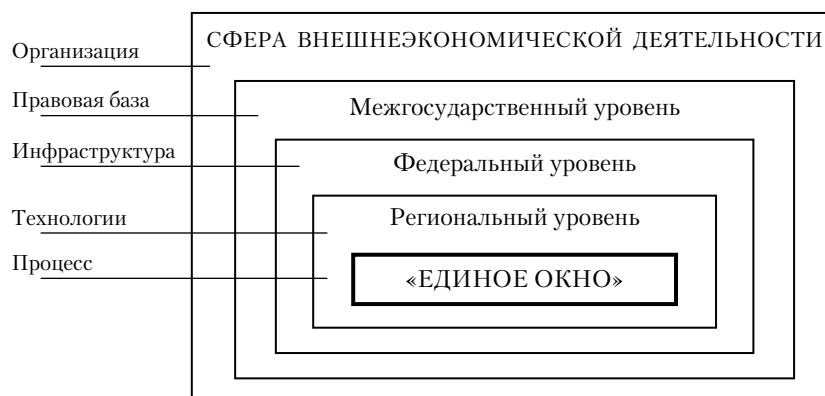


Рис. 3. Модель реализации механизма «единого окна»

Реализация «единого окна» как принципиально новой системы отношений, возникающих в процессе государственного контроля сферы ВЭД, предполагает постановку и решение ряда научных и прикладных проблем.

Серьезнейшей проблемой является устранение дисбаланса между ключевыми направлениями, элементами, формирующими «единое окно»: процессом, информационными технологиями, инфраструктурой, нормативно-правовым обеспечением и организацией. Лишь достигнув полного согласия, стабильности, получив в конечном итоге во всех смыслах целостную, единую систему в их работе и взаимодействии, можно будет говорить о предпосылках эффективного функционирования «единого окна» и решения одной из задач его развития. Соответственно, необходимы взвешенная оценка современного состояния указанных составляющих и реализация комплекса мер, который позволит поднять их на требуемый уровень и достичь поставленной цели.

Внедрение полученной системы необходимо производить в качественно новых условиях: речь идет, прежде всего, об использовании «единого окна» не ограничено и исключительно на этапе таможенного контроля, но и о постепенном введении его в систему государственного контроля в целом. Требуется решить задачу всеобщности использования «единого окна» в целях комплексного решения поставленных задач – максимального упрощения регулирующих формальностей при сохранении качества и эффективности их реализации. Необходимо в конечном итоге полностью уйти от разветвленной системы государственного контроля, порождающей не только разнообразные издержки, но и являющейся благоприятной средой для коррупции и бюрократии.

Окончательная сбалансированность «единого окна» по всем направлениям должна быть достигнута посредством поэтапного его внедрения не только на национальном уровне (включая региональный и федеральный), но и в межгосударственном масштабе. Интеграционные процессы неизбежно оказывают влияние, в частности, на становление «единого окна» в пределах государств-участников. Речь идет как о взаимном признании необходимых для взаимодействия аспектов, так и о постепенном внедрении общей системы требований к формированию



«единых окон». При этом углубляются процессы информационного взаимодействия, на качественно новом уровне происходит сближение подходов к созданию и развитию «единых окон», в том числе на основе международных стандартов и рекомендаций. Также требуются новые подходы и решения в информационном, правовом, технологическом и организационном направлениях с учетом специфики развития экономических, нормативных и социальных сфер государств. В данных условиях сложной, но принципиально важной задачей являются становление «единого окна» в третьем измерении, при условии гармоничного функционирования в двух ранее описанных.

#### Использованные источники

1. *Макрусов В. В.* Развитие института таможенного администрирования как системы таможенных услуг // Вестник Московского гуманитарного областного университета. 2015. № 1. С. 36–44.
2. Распоряжение Правительства РФ от 29.06.2012 № 1125-р «План мероприятий (дорожная карта) “Совершенствование таможенного администрирования”».
3. Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2575-р «Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года».
4. *Макрусов В. В.* Теоретическая модель таможенного дела и задачи таможенного менеджмента // Вестник Московского гуманитарного областного университета. 2013. № 4. С. 77–81.
5. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 29.05.2014 № 68 «Об основных направлениях развития механизма «единого окна» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности» [Электронный ресурс]. URL: <http://lawru.in80>.
6. *Макрусов В. В., Пчелинцев Н. В.* Управление развитием таможенных органов России: монография. М.: Изд-во Российской таможенной академии, 2013.