


Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)


Факультет международных отношений
Кафедра международного бизнеса и туризма
Специальность 38.05.02 – Таможенное дело

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
И.о. зав. кафедрой
 В. В. Ульянова
« 21 » июня 2022 г.

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему: Основные направления реформирования управления таможенными органами.

Исполнитель
студент группы 737-ос2



М.К. Лазарев

Руководитель
доцент, к.ю.н.



Е.Н. Шахов

Нормоконтроль



О.В. Шпак

Рецензент
доцент, к.э.н.



А.В. Плешивцев

Благовещенск 2022

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет международных отношений

Кафедра международного бизнеса и туризма

УТВЕРЖДАЮ

И.о. зав. кафедрой

В.В. Ульянова

« 25 » 01 2022 г.

ЗАДАНИЕ

К дипломной работе (проекту) студента

Анурьев, Максим Константинович

1. Тема дипломной работы (проекта)

Основные направления реформирования управления таможенных органов

(утверждено приказом от 25.01.2022 № 126-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы (проекта) 14.06.2022

3. Исходные данные к дипломной работе (проекту) статистические данные

2 интернет-страницы сайтов

3 нормативных актов

4. Содержание дипломной работы (проекта) (перечень подлежащих разработке вопро-

сов): 1. Анализ состояния таможенного дела. Организация

2. Имплементация в таможенном деле. Эволюция

3. Проблемы совершенствования системы таможни

5. Перечень материалов приложения (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программ-

ных продуктов, иллюстративного материала и т.п.) см. 5

6. Консультанты по дипломной работе (проекту) (с указанием относящихся к ним разде-

лов) нет

7. Дата выдачи задания 26.01.2022 г.

Руководитель дипломной работы (проекта) Михеев Е.Н. к.ю.н., доцент

(Ф.И.О., должность, ученая степень, ученое звание)

Задание принял к исполнению (дата) 26.01.2022 г.

(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Дипломная работа содержит 64 с., 1 рисунок, 30 источников

РЕФОРМИРОВАНИЕ, ФУНКЦИИ, СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ, СИСТЕМЫ

Данная тема изучена отечественными и зарубежными специалистами, такими как Макрусев В.В., Черныш А.Я., Черных В.А., Просяников Н.Н., Саак А.Э., Древис Ю.Г., но является достаточно актуальной и требует дальнейшего изучения.

Цель дипломной работы предполагает анализ специфики управления таможенными органами, стратегию реформирования таможенных органов.

Объект исследования – отношения, связанные с выявлением, проблем и вопросов, связанных с управлением в таможенных органах.

Предмет дипломной работы - особенности процесса принятия управленческих решений.

Методы исследования: описательный и сравнительный, системного анализа, а также используются приёмы классификации и обобщения.

Источниками информации для исследования послужили монографии, учебники, учебные пособия по менеджменту, материалы специализированных периодических изданий по проблемам управления, законодательные акты Российской Федерации, аналитические материалы и нормативные правовые акты ФТС России.

Дипломная работа состоит из введения, трех глав, выводов и заключения, списка использованных источников.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Понятие системы управления таможенными органами и основные исторические этапы реформирования этой системы в России	7
1.1 Возникновение и становление системы управления таможенными органами в дореволюционной России	7
1.2 Управление таможенными органами в советский период	13
1.3 Развитие системы управления таможенными органами в РФ в постсоветское время	29
2 Системные изменения таможенных органов РФ в 2017-2020 гг.	33
2.1 Реформирование системы таможенных органов Российской Федерации в связи с переходом на цифровые методы совершения таможенных операций	33
2.2 Основные подходы к формированию структуры таможенных органов в интересах реализации «Комплексной программы развития ФТС России на период до 2020 года»	37
2.3 Функции и полномочия региональных таможенных управлений, электронных таможен, таможен и таможенных постов фактического контроля в рамках реформирования системы таможенных органов	42
3 Совершенствование системы управления таможенным делом в РФ в рамках Стратегии развития таможенной службы РФ до 2030 года	47
3.1 Пути совершенствования системы управления в таможенных органах Совершенствование информационного обеспечения процесса принятия управленческих решений в таможенных органах	47
3.2 Совершенствование информационного обеспечения процесса принятия управленческих решений в таможенных органах	53
Заключение	59
Библиографический список	62

ВВЕДЕНИЕ

Переход Российской Федерации на инновационный принцип развития экономики, формирование благоприятных перспектив эффективной интеграции России в мировое хозяйство, изменение масштабов, характера и форм внешнеэкономической деятельности формируют предпосылки для совершенствования таможенной деятельности.

Результативность деятельности таможенной службы Российской Федерации по ее основным направлениям развития определит необходимость внесения изменений в подходы к совершенствованию организационно-управленческой деятельности. Воздействие технологического фактора на деятельность таможенных органов характеризуется комплексной автоматизацией и информатизацией всех направлений деятельности.

В современных условиях таможенные органы Российской Федерации содействуют реализации интересов государства в сфере внешней торговли, развитию российского производства, оказывают противодействие угрозам безопасности Российской Федерации, преступлениям и административным правонарушениям, обеспечивают пополнение доходной части федерального бюджета, также содействуют созданию благоприятных условий для развития и интенсификации внешнеэкономической деятельности и минимизации издержек участников внешнеэкономической деятельности путем сокращения времени, необходимого для совершения таможенных операций, повышения качества предоставляемых государственных услуг в области таможенного дела.

Повышение эффективности таможенной службы связано с совершенствованием ее организационно-управленческой деятельности. Новые условия функционирования таможенной службы Российской Федерации в рамках глобальных изменений обуславливают необходимость дальнейшего развития и обязательного учета в процессе управления таможенными органами информационно-аналитической деятельности.

Данная тема изучена отечественными и зарубежными специалистами, та-

кими как Макрусев В.В., Черныш А.Я., Черных В.А., Просяников Н.Н., Саак А.Э., Древис Ю.Г., но является достаточно актуальной и требует дальнейшего изучения.

Цель дипломной работы предполагает анализ специфики управления таможенными органами, стратегию реформирования таможенных органов.

Объект исследования – отношения, связанные с выявлением, проблем и вопросов, связанных с управлением в таможенных органах.

Предмет дипломной работы - особенности процесса принятия управленческих решений.

Методы исследования: описательный и сравнительный, системного анализа, а также используются приёмы классификации и обобщения.

Источниками информации для исследования послужили монографии, учебники, учебные пособия по менеджменту, материалы специализированных периодических изданий по проблемам управления, законодательные акты Российской Федерации, аналитические материалы и нормативные правовые акты ФТС России.

Дипломная работа состоит из введения, трех глав, выводов и заключения, списка использованных источников.

1 ПОНЯТИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ТАМОЖЕННЫМИ ОРГАНАМИ И ОСНОВНЫЕ ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЭТОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ

1.1 Возникновение и становление системы управления таможенными органами в дореволюционной России

История российской таможни начинается с конца X века, с первых упоминаний о торговых пошлинах, которыми были обложены в древнерусском государстве предметы потребления на пути их следования от производителя к потребителю. Самая древняя из них - мыт или мыто, упоминаемая в Русской правде Ярослава Мудрого (XI век). Она взималась с купцов, проезжающих с товаром по сухопутным и водным путям сообщения. Происходил сбор пошлины на заставах "мытниками" или "мытчиками". Сборщики мыта-предшественники таможенников, а заставы - таможен.

В середине XIII века монголо-татары вводят свою пошлину - тамгу. Тамга (с тюркского) означает знак собственности, клеймо или печать. Поначалу тамга бралась, когда при продаже требовалось приложение клейма (печати) князи или наместника. Постепенно тамга превратилась в одну из наиболее доходных пошлин, взимаемых со стоимости товара. Со временем название ее перешло на все сборы, получившие наименование таможенных, и на место их сбора, таможню.

В середине XVII века в царствование Алексея Михайловича были приняты Торговый устав (25 октября 1653 года), Уставная таможенная грамота (1654 год) и Новоторговый устав (1667 год). Эти документы стали началом реформ в российской таможенной системе, в то время самой запутанной и архаичной.

В XVII веке таможнями управляли таможенный головы и их помощники-целовальники, называемые так потому, что при вступлении в должность они целовали крест и приносили присягу служить верно. Помимо целовальников процедуру таможенного оформления помогали осуществлять работавшие по найму дьяки и подьячие, в обязанности которых входило записывать в тамо-

женные книги данные о товарах и их обложении.

В царствование Петра I изменилось название управляющих таможен. С 1700 года они начинают называться таможенными бурмистрами, а с 1720 года – оберцольнерами (в переводе с немецкого – "досмотрщик", надзиратель), при которых по-прежнему состояли целовальники.

В 1753-1757 годы вновь была проведена таможенная реформа, завершившаяся перестройку таможенной системы в России. Начало ей положил Манифест от 20 декабря 1753 года. В Манифесте провозглашалась отмена 17 видов таможенных и мелочных внутренних сборов с торговли, и перевозки товаров. Взамен их вводился добавочный 13-процентный сбор русскими деньгами на все ввозимые и вывозимые товары. Поэтому в 1758 году все таможни, кроме остзейских и расположенных по азиатской границе, были отданы в откупное содержание Компании купца Шемякина с товарищами сроком на 6 лет.

В 1763 году Компания не смогла уплатить правительству договорную сумму. Шемякин был отдан под суд, а 24 августа 1762 года Екатерина II подписала указ об окончательном приеме таможен в казенное ведение.

Для надзора над ними учредили Главную над таможенными сборами канцелярию, а с 1789 года надзор был возложен на Таможенные экспедиции казенных палат. 15 ноября 1796 года была восстановлена деятельность Коммерц-коллегии, и таможни переподчинили ей. Министр коммерции стал главным начальником всех таможенных учреждений России.

В начале XIX века в России произошла смена коллежской системы управления на министерскую. 25 июня 1811 года Министерство коммерции ликвидируется. Функция управления таможнями передается во вновь созданный Департамент внешней торговли, включенный в состав образованного в 1802 году Министерства финансов.

Контрабанда являлась в середине XIX века одним из широко поставленных способов торговли. В ряде мест она велась почти явно, например, в Бродах, на границе с Австрией или в Мемеле, на границе с Пруссией, где открыто су-

ществовали компании, которые за умеренную плату страховали контрабандные грузы. Характерным является пример, когда в 1831 году на северо-западной границе в районе Паланген была задержана контрабанда на сумму 48,281 рубль. По тем временам это была очень крупная сумма. Товар прибыл из Парижа и предназначался для продажи местным купцам. Слух о задержании такой дорогой партии контрабанды дошел до Николая I, и он пожелал лично осмотреть груз. Монарх был весьма удивлен неистощимой фантазией контрабандистов: дорогие товары размещались под козлами в рессорах и даже в кожаных мешках, в которых хранилось сало для смазки колес. Увиденное так потрясло царя, что с этого времени он стал постоянно интересоваться охраной границ, требуя усиленной борьбы с контрабандой.

В начале 1921 года политика "военного коммунизма" сменилась "новой экономической политикой", последний период длился 11 лет. Товарный голод в стране, дезорганизация рынка, переставшего быть регулятором производства, низкое качество продукции и высокая себестоимость отечественных товаров при недостаточном ввозе - таковы были объективные условия, благоприятствовавшие развитию контрабанды. Кроме того, инфляция произвела перераспределение доходов, осуществила "социальную реформу наизусть", вопреки интересам государства и началам справедливости, и тем самым оказала деморализующее влияние на население.

В декабре 1921 года был принят закон о борьбе с контрабандой, в соответствии с которым при ВЧК начала работать Центральная комиссия по борьбе с контрабандой под председательством Реввоенсовета. В комиссии активно участвовали таможенные органы.

Таможенный устав СССР 1924 года - первый кодифицированный акт по таможенному делу, окончательно закрепивший сформировавшуюся систему таможенного управления. Главной задачей таможенных органов стал контроль за экспортно-импортными операциями в рамках государственной монополии внешней торговли.

На рубеже 20-30 годов усилился командно-бюрократический стиль

управления экономикой, снова укрепляется принцип государственной монополии, резко сокращается число участников внешнеторговых связей, таможенный контроль становится чисто вспомогательным инструментом регулирования внешнеэкономической деятельности.

Таможенным кодексом 1964 года таможня подчинилась Министерству внешней торговли СССР.

Решением Совета Министров в 1986 году на базе Главного таможенного управления при МВТ СССР было образовано Главное управление государственного таможенного контроля (ГУГТК) при Совете Министров СССР.

25 октября 1991 года Указом Президента РСФСР образован Государственный таможенный комитет России. Становление таможенной службы Российской Федерации - неотъемлемая составная часть формирования атрибутов российского государства и обеспечения его суверенитета. Правовой основой и организующим началом этого процесса стал Указ Президента РСФСР Б.Н. Ельцина "О Государственном таможенном комитете РСФСР". Эта дата отмечается как начало создания современной российской таможенной службы. Государственный таможенный комитет (ГТК) был создан как центральный таможенный орган России. На него возлагалась ответственность за реализацию таможенной политики республики, обеспечение соблюдения законодательства о таможенном деле, эффективное функционирование таможенных органов.

Создание ГТК определило начало трудного этапа возрождения и становления российской таможенной службы (1991 - 1993 гг.). От бывшего союзного государства Россия унаследовала крайне усеченную и ослабленную сеть таможенных органов. На ее территории осталось лишь 20 процентов действующих таможен. Общая штатная численность таможенных работников в январе 1992 г. не превышала восьми тысяч человек. Кроме того, протяженность границ, подлежащих таможенному контролю, но не оформленных в соответствии с международными правовыми нормами и технически не оборудованными, увеличилась на 13,5 тыс. км. В таких условиях возрождение системы таможенных орга-

нов России пришлось начинать прежде всего с разработки новой концепции их роли и функций в государстве, системы регулирования внешнеэкономической деятельности. Потребности становления рыночной экономики в стране и процессы либерализации внешнеэкономической деятельности диктовали задачи превращения таможенной службы в реально действующий инструмент таможенного регулирования, защиты экономических интересов и безопасности государства, исполнения доходной части федерального бюджета, освоения мировых стандартов таможенного дела. Для реализации этих задач требовалось обеспечить рациональное размещение таможен и их структурных подразделений в местах наибольшей концентрации товаров и транспортных средств, подлежащих таможенному оформлению и контролю. Новые идеи и подходы получили свое воплощение в программе развития таможенной службы на 1992 - 1995 гг., разработанной ГТК. Она определила приоритетное развертывание сети таможенных органов внутри страны, в крупных индустриальных центрах, а также пограничных таможенных постов и пунктов пропуска на новых участках границы. Предусматривались обеспечение таможенных органов и учреждений вычислительной техникой, программными продуктами, техническими средствами таможенного контроля и связи, а также другие меры улучшения организации и технологии осуществления таможенного дела.

Важной вехой в развитии правовых основ таможенной деятельности стал Федеральный Закон "О службе в таможенных органах Российской Федерации", вступивший в действие 1 сентября 1997 г. Закон определил новые условия прохождения службы на контрактной основе, повысил ответственность и престиж человека в таможенной форме, утвердил Кодекс чести таможенника РФ и ритуал принятия Присяги сотрудника таможенного органа РФ. Было завершено формирование кадрового корпуса таможенной службы.

На 1 января 2000 г. его численность составила 56 613 человек. 1999 год для таможенной службы отмечен реализацией значительных организационных и управленческих решений. Осуществлена кардинальная реорганизация струк-

туры ГТК России. Его разросшиеся структурные подразделения были объединены в семь блоков: организационный, оперативный, экономический, правоохранительный, правовой, кадровый, тыловой. Основу их составили Главные управления, в которые перенесен центр тяжести организационно-управленческой работы. Эти меры позволили повысить статус структурных подразделений ГТК, непосредственно влияющих на собираемость таможенных платежей, повышение эффективности таможенного контроля и усиление борьбы с экономическими преступлениями. Была укреплена вся вертикаль управления. Повысилась роль ГТК России в совершенствовании и реализации таможенной политики.

Административная реформа, осуществленная в соответствии с Указом Президента России от 13.05.2000 г., повлекла за собой изменения и в системе таможенных органов. Сформировалось новое территориально-структурное размещение таможенных органов России. 2000 год стал для таможенной службы России рубежом. Она включилась в осуществление кардинальной реформы таможенной системы государства. Ее необходимость была обоснована в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию 8 июля 2000 г. Во главу угла были поставлены задачи оптимизации таможенного тарифа и коренного изменения системы таможенного администрирования.

В 2004 году ГТК России был преобразован в ФТС России.

Таким образом, таможенные органы прошли длинный исторический путь, от 10 в. до наших дней, от отдельных мытниц и таможен с неопределенными функциями и статусом до единой централизованной федеральной системы государственных органов, решающих четко определенные задачи, причем не только оперативные, но и стратегические, и сегодня их развитие продолжается на основе долгосрочно разработанной концепции.

Таким образом, изучая историю таможенных органов, необходимо рассматривать их как неотъемлемую и безусловно зависимую часть таможенного дела, на которое в свою очередь оказывают значительное влияние процессы,

происходящие в торговле (в особенности международной торговле) и в государстве.

1.2 Управление таможенными органами в советский период

Ко времени Октябрьской революции таможенное дело в России регулировалось Уставом 1910 г. Руководил таможенным делом, образованный в 1864 г. в составе Министерства финансов Департамент таможенных сборов, который в 1917 году находился в довольно плачевном состоянии, поскольку таможенная система в России практически была разрушена: большинство таможен были закрыты, а их служащие эвакуированы. В сентябре 1917 г. на съезде таможенных служащих был образован ЦК профсоюза таможенных работников, который более года фактически руководил таможенным ведомством при поддержке Наркома финансов В. Р. Менжинского.

Новая государственная власть, пришедшая к управлению страной в результате Октябрьского переворота в России, отказалась от таможенной политики, проводимой в дооктябрьский период, и ликвидировала существовавшую в России систему таможенных органов. Реализация ленинской идеи государственной монополии внешней торговли, по существу, заблокировала широкое применение таможенно-тарифного регулирования и сделала систему таможенного контроля чисто вспомогательным инструментом регулирования внешней торговли. В период военного коммунизма неоднократно предлагалось закрыть таможенные учреждения. Такие предложения были логическим следствием идеи монополии внешней торговли и обусловили негативное отношение к таможенной службе и таможенному делу в целом.

Первым нормативным актом советской власти в области таможенных отношений был декрет от 29 октября 1917 года «О разрешении на ввоз и вывоз товаров», который установил государственный контроль за внешнеторговыми операциями посредством лицензирования: для экспорта и импорта товаров требовалось разрешение НКТиП.

В начале 1918 г. возобновил работу Департамент таможенных сборов при

Наркомате финансов. 29 мая 1918 г. СНК издал Декрет "О разграничении прав Центральной и местных Советских властей по собиранию пошлин и о регулировании деятельности местных таможенных учреждений". Обложение таможенной пошлиной и другими сборами товаров, перевозимых через границу, передавалось в исключительное ведение центральной государственной власти (ст. 1 Декрета). Таможенные учреждения признавались органами центральной Советской власти и управлялись Наркоматом по финансовым делам. Никакие гражданские и военные власти, профессиональные организации не могли вмешиваться в деятельность таможен (ст. 4, 5 Декрета). Местные Советы имели право надзора за деятельностью таможенных учреждений, не вмешиваясь при этом в распорядительную и административную части работы. Советы могли назначать при таможенных учреждениях комиссаров, которые не имели функций распорядительного характера и были вправе осуществлять лишь общий надзор за деятельностью таможен (ст. 6, 7 Декрета). В целом этот Декрет был первым крупным актом о создании советских таможенных учреждений.

Декретом СНК от 29 июня 1918 г. Департамент таможенных сборов был переименован в Главное управление таможенного контроля, которое переходило в подчинение Наркомата торговли и промышленности (НКТиП), а последний, в соответствии с Декретом СНК от 11 июня 1920 г., был преобразован в Народный комиссариат внешней торговли (НКВТ). К НКВТ перешли все функции в области управления таможенным делом. Утвержденное постановлением ЦИК СССР от 12 ноября 1923 г. Положение об НКВТ рассматривало таможенное дело как составную часть внешнеторговой деятельности. В соответствии с этим постановлением Главное таможенное управление (ГТУ) вошло в состав НКВТ, а таможенные округа стали органами НКВТ на территории СССР.

12 ноября 1920 г. СНК РСФСР издал Декрет "О порядке приема, хранения и отпуска импортных и экспортных товаров", который впоследствии послужил основой для Таможенного устава СССР 1924 г.

В первые месяцы Советской власти, а затем и в период военного комму-

низма (1918--1921 гг.) таможенным пошлинам отводилась весьма скромная роль. Объяснялось это тем, что НКВТ в эти годы не продавал, а распределял товары. Почти полное отсутствие стоимостного механизма обмена внутри страны, нерегулярность внешнеторгового оборота и его незначительность серьезно затрудняли использование таможенного тарифа как инструмента торговли Советской России с другими государствами. С переходом к нэпу, с расширением внешней торговли, предоставлением права самостоятельного выхода на мировой рынок хозяйственным и государственным организациям возникла необходимость восстановить таможенно-тарифное дело. Возвращение в 1922 г. к тарифным методам регулирования внешнеторговых операций повысило роль таможенной службы в государственном управлении, практически "реанимировало" таможенные органы. После того, как 9 марта 1922 г. ВЦИК и СНК РСФСР утвердили первый таможенный тариф по европейской привозной торговле, декретом СНК РСФСР от 23 февраля 1922 г. был утвержден Таможенно-тарифный комитет (ТТК), а 13 июня 1922 г. -- первый советский тариф по вывозной торговле (2). В его компетенцию входили: составление новых и изменение старых списков запрещенных товаров; решение вносимых Таможенным управлением вопросов по применению тарифа; разрешение жалоб на решения Таможенного управления по вопросам применения тарифа; дача заключений по всем проектам законов, торговых договоров, конвенций и соглашений, имеющих отношение к таможенно-тарифному делу.

Правовой статус ТТК уточнялся в Таможенном уставе 1924 г. и Таможенном кодексе 1928 г. Он являлся совещательно-координационным органом. Главные его задачи -- не исполнительно-распорядительная деятельность, а согласование и выработка общей концепции таможенно-тарифной политики. ТТК не имел права издавать нормативные акты самостоятельно. Все его решения утверждались в указанных выше органах управления. Довольно сложной была и сама процедура принятия постановлений Комитета. Поскольку любой член ТТК мог опротестовать постановление, после чего следовало повторное рас-

смотрение вопроса, то фактически Комитет мог принять решение только на основе консенсуса. Особенность ТТК заключалась в том, что он координировал деятельность не только центральных органов управления, так или иначе связанных с внешней торговлей, но и органов управления других союзных республик, которые, имея в Комитете своих представителей, могли влиять на выработку тарифной политики. И все же участие союзных республик в деятельности Комитета носило вспомогательный характер. Как уже отмечалось, представители кооперативных объединений республик имели лишь право совещательного голоса. Республиканские органы делегировали в Комитет своих представителей не в обязательном порядке, а лишь по собственному усмотрению.

Помимо основного состава в ТТК входили по одному представителю от Государственной плановой комиссии при СТО, от народных комиссариатов иностранных дел, путей сообщения, внутренней торговли, земледелия. По два представителя в Комитете имели НКВТ, НКФ, ВСНХ. С образованием СССР кооперативные объединения союзных республик могли посылать на заседания Комитета по одному представителю с правом совещательного голоса. СНК союзных республик имели право делегировать в Комитет по одному представителю с правом решающего голоса. Все члены Комитета утверждались СНК.

Таможенно-тарифный комитет в пределах своей компетенции принимал постановления, которые приобретали юридическую силу только после утверждения СНК. При рассмотрении споров, имеющих отношение к таможенно-тарифному делу, ТТК вносил свои постановления на утверждение НКВТ. Союзные ведомства, имеющие в составе ТТК своих представителей, могли обжаловать постановления Комитета в 7-дневный срок. СНК союзных республик имели право обжаловать постановления ТТК в течение 7 дней, но при этом должны были в течение последующих 14 дней представить письменное обоснование своего протеста. Если постановление Комитета было обжаловано, СНК СССР или НКВТ рассматривали его вторично. Утвержденное после этого постановление уже не подлежало обжалованию. ТТК не имел своего рабочего ап-

парата, и формально его функции должен был выполнять ГТУ. Однако из анализа Положения о ГТУ (утверждено приказом НКВТ от 2 марта 1924 г.) видно, что функции рабочего аппарата ТТК выполняло не ГТУ в целом, а специально созданный для этого в его системе тарифный отдел, который разрабатывал и готовил материалы для установления новых и изменения старых тарифов, давал для ТТК заключения по проектам законов, международных договоров и конвенций.

ТТК играл важную роль в выработке таможенной политики и в управлении таможенным делом. Многие положения и инструкции по таможенному регулированию содержат ссылки на его решения. С переходом в начале 30 годов к административным методам регулирования внешней торговли и с реорганизацией внешнеэкономических органов роль ТТК значительно снизилась. Де-юре этот орган прекратил свое существование в 1964 г. Фактически же он перестал функционировать гораздо раньше. Декрет СНК от 31 марта 1922 г. утвердил Временное положение о местных таможенных учреждениях, согласно которому Наркомат внешней торговли составлял перечень таможенных округов по согласованию с Наркоматом финансов. Начальники округов подчинялись исключительно НКВТ, а руководимые ГТУ таможенные учреждения подразделялись на таможни первого, второго, третьего разрядов и таможенные посты. В 1922 г. ГТУ объединяло 283 местных таможенных учреждения (134 таможни, 149 таможенных постов), входивших в состав восьми округов -- Петрозаводского, Западного, Украинского, Южного, Закавказского, Туркестанского, Семипалатинского, Сибирского и двух участков -- Петрозаводского и Крымского. В системе таможен в 1922 г. работало 4850 человек.

12 декабря 1924 г. Президиум ЦИК СССР утвердил Таможенный устав СССР, явившийся первым кодифицированным союзным актом по таможенному делу. Именно Устав, а также ряд подзаконных нормативных актов, принятых НКВТ, законодательно закрепили систему таможенного управления, сформировавшуюся в середине 20 годов. Согласно ст. 1 Устава таможенным делом на

всей территории Союза ССР управлял НКВТ, который осуществлял свои задачи как в центре, так и на местах через входящее в его состав Главное таможенное управление, состоящий при НКВТ Таможенно-тарифный комитет и через иные учреждения. За деятельностью таможенных учреждений на местах наблюдали уполномоченные НКВТ при СНК союзных республик, в компетенцию которых входило: наблюдение за выполнением таможенными учреждениями в пределах союзной республики законов и распоряжений центральных союзных органов по таможенной части; ревизия таможенных учреждений; рассмотрение конфликтов между таможенными учреждениями и местными органами власти; разработка мероприятий по борьбе с контрабандой.

Главное таможенное управление разрабатывало планы всех таможенных мероприятий общего характера, инструкции и разъяснения к ним, а также организовывала и руководило борьбой с контрабандой на территории СССР. ГТУ подразделялось на отделы: административно-хозяйственный, тарифный, оперативно-судебный, по борьбе с контрабандой, сметно-расчетный, статистический и инспекторскую часть. Анализ структуры ГТУ показывает, что в то время правоохранительная деятельность составляла незначительную часть деятельности Управления; ею занимался только один отдел по борьбе с контрабандой, а все остальные отделы замыкались на тарифно-пошлинной и фискальной деятельности.

Таможенный устав предусматривал возможность создания отделений ГТУ в союзных республиках. Такие отделения учреждались распоряжением НКВТ по представлению уполномоченных НКВТ при СНК союзных республик (ст. 7). Отделения ГТУ создавались по федеративному принципу. Границы деятельности отделения совпадали с территорией союзной республики. В 1925 г. отделения ГТУ были созданы в БССР, УССР, ЗСФСР и Средней Азии. Каждое отделение действовало на основании положения. Так, например, Положение об Отделении ГТУ в УССР, утвержденное приказом НКВТ от 10 марта 1925 г., устанавливало, что Отделение действует под прямым руководством ГТУ НКВТ

СССР. Начальник отделения и его заместители назначались НКВТ по согласованию с СНК УССР. Таможенными учреждениями на местах руководили районные таможенные инспекторские управления, возглавляемые районными таможенными инспекторами. Границы деятельности районных инспекторских управлений устанавливались НКВТ по согласованию с НКФ и с СНК союзной республики, на территории которой действовало данное управление. Инспекторы осуществляли общее руководство деятельностью таможенных учреждений своего района, надзор и контроль за точным исполнением ими всех инструкций, приказов, постановлений, распоряжений и др.

В 1925 г. в соответствии с планом реорганизации таможенного аппарата на местах на территории СССР было создано 11 районных таможенных инспекторских управлений: Карельское, Северо-западное, Белорусское, Северокавказское, Туркменское, Узбекское, Алма-атинское, Зайсанское, Читинское, Благовещенское, Владивостокское. Таможни первого разряда учреждались при железнодорожных станциях и в портах с большим грузооборотом; второго разряда -- в небольших портах на реках и озерах, а также на шоссейных дорогах; третьего разряда -- на грунтовых дорогах. Открытие и упразднение таможенных учреждений, изменение их дислокации, отнесение таможен к тому или иному разряду, переименование постов в таможни и таможен в посты производил НКВТ. Оформление экспортно-импортных грузов, а также контроль за перемещаемым через границу имуществом осуществляли таможни первого и второго разрядов. Таможни третьего разряда имели право на указанные действия, если это не требовало специальной технической экспертизы. Таможенные посты занимались только пропуском пассажиров, багажа и ручной клади, а также пересылкой международных почтовых отправок.

Во главе каждого местного таможенного учреждения стоял управляющий, который осуществлял надзор, руководство своей таможней и другими учреждениями, входящими в состав района деятельности данной таможни. Рабочим органом в таможнях являлось техническое совещание. В соответствии с

Положением о технических совещаниях (утверждено приказом НКВТ от 5 мая 1925 г.) его работой руководил управляющий, в состав совещания входили помощники управляющего и инспекторы. Оно было консультативным органом, а персональную ответственность за всю деятельность таможенного учреждения нес управляющий. При железных дорогах создавались таможенные агентства. Для рассмотрения споров между таможенными и транспортными организациями на железных дорогах и в портах организовывались согласительные комиссии.

Порядок приема на службу сотрудников Главного таможенного управления и его местных органов определялся трудовым законодательством и правилами о государственной службе. Таможенный устав определял виды деятельности, которыми не могли заниматься таможенные служащие. На основании ст. 27 Устава они не имели права участвовать в организациях, выполнявших работу по погрузке, выгрузке, приему и подготовке грузов, пассажирского багажа и почтовых посылок, а также в каких-либо мероприятиях коммерческого характера лично или через подставных лиц; принимать на себя доверенности и поручения по таможенным делам от посторонних лиц, покупать товары на таможенных аукционах.

Таможенный устав 1924 г. устанавливал сложную четырехзвенную систему управления таможенным делом (НКВТ -- ГТУ -- уполномоченные НКВТ, отделения ГТУ -- районные таможенные инспекторские управления таможни и таможенные посты). Поскольку таможни первого разряда контролировали деятельность всех таможенных учреждений, входящих в их район, то фактически получалась пятизвенная система управления. Реальная же картина организации таможенных органов была еще более разнообразной: на практике существовала и трехзвенная система управления (в УССР, в ЗСФСР, где районных управлений не было), и двухзвенная (три таможни -- Астраханская, Архангельская и Московская -- подчинялись непосредственно ГТУ).

Принятый в 1928 г. Таможенный кодекс СССР не внес значительных из-

менений в организацию таможенного управления, но более подробно, чем Устав, определял компетенцию ГТУ. В развитии таможенного дела в СССР в это время видна тенденция к постепенному упрощению системы таможенных органов. В частности, Таможенный кодекс 1928 г. не предусматривал на территории СССР районных таможенных инспекторских управлений.

Таким образом, переход в начале 20 годов к нэпу реанимировал утраченные функции таможенных органов и обусловил интенсивное структурное развитие таможенной системы. Именно с 1922 по 1928 г. (особенно в 1924--1925 гг.) формировалась сложная, многоступенчатая система управления таможенным делом, адекватная тем разнообразным задачам и функциям, которые выполняли таможенные учреждения того времени.

На рубеже 20--30 годов в СССР доминирует командно-бюрократический стиль управления. Внешнеторговая политика опять основывается на принципе государственной монополии, а таможенные органы постепенно утрачивают свои наиболее существенные функции и перестают выполнять роль фискальных учреждений. Система управления таможенным делом постепенно упрощается.

В период с 1929 по 1932 г. все более отчетливой становится тенденция к отказу от экономической модели управления и доминированию административно-командных методов регулирования общественных отношений. Этот процесс затронул и внешнеэкономическую деятельность, в том числе и организацию таможенного дела. Значительно сократился оборот международного пассажирского сообщения, резко уменьшился состав участников внешнеторговых связей.

Таможенное дело в целом и таможенный контроль в частности перестали играть важную роль в регулировании экспортно-импортных операций. В 1932--1934 гг. был упорядочен ускоренный пропуск через границу грузов общественного сектора и централизованный расчет по таможенным пошлинам за эти грузы, в связи с чем сократилось число таможенных служащих. Например, аппарат

сотрудников Московской, Ленинградской и Одесской таможен, насчитывавший по 800--1000 человек, был сокращен в каждой из них в 6 -- 8 раз.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 5 мая 1964 г. был утвержден новый Таможенный кодекс. По сравнению с Таможенным кодексом СССР 1928 г. он был значительно меньше по объему (120 статей, сгруппированных в три раздела). Управлению таможенным делом был посвящен первый раздел Кодекса, содержащий всего семь статей. Управление таможенным делом на территории СССР было отнесено к ведению Министерства внешней торговли и осуществлялось через входящее в его состав Главное таможенное управление (ст. 1 Кодекса). Среди функций таможенных учреждений выделялись контроль за соблюдением государственной монополии внешней торговли, совершение таможенных операций и борьба с контрабандой.

К моменту принятия Таможенного кодекса 1964 г. существенные изменения претерпела структура самого ГТУ. Оно состояло из отделов: оперативно-инспекторского, по борьбе с контрабандой, таможенного права и международных связей, кадров, финансирования, бухгалтерского учета и контроля. В системе ГТУ уже не существовало структурного подразделения, непосредственно занимавшегося вопросами тарифно-пошлинного регулирования.

Устанавливалась двухзвенная система управления таможенным делом: местные таможенные учреждения (таможни и таможенные посты) подчинялись непосредственно ГТУ. Создание, реорганизация и ликвидация таможен и таможенных постов производилась Министерством внешней торговли (МВТ). Принятые после 1964 г. нормативные акты по таможенному делу не внесли существенных изменений в таможенное управление.

Структура таможенных органов, сложившаяся де-факто во второй половине 30 годов и получившая юридическое закрепление в Таможенном кодексе 1964 г., с очень незначительными изменениями сохранялась вплоть до середины 80 годов

В период внешнеэкономической реформы (1986--1991 гг.) начинается но-

вый этап развития таможенной системы, особенности которого связаны с попыткой трансформировать таможенные службы государства-монополиста в новую управленческую структуру, ориентированную на функционирование в условиях свободного рынка и демократического режима.

Пожалуй, наиболее радикальный этап реформы системы таможенных органов приходится на начало 1986 г., когда ГТУ МВТ было преобразовано в Главное управление государственного таможенного контроля при Совете Министров СССР (ГУГТК при СМ СССР) -- самостоятельный орган государственного управления со статусом союзного ведомства. Именно с этого момента началась перестройка системы управления таможенным делом, так как впервые за всю историю Советского государства таможенная служба выделялась организационно. Этот этап развития системы управления таможенным делом имеет ряд особенностей.

Во-первых, с 1986 по 1989 г., несмотря на то, что таможенная служба стала самостоятельной отраслью государственного управления, функции таможенных органов фактически остались прежними, так как почти не изменился порядок экспортно-импортных операций. Как и раньше, главной задачей таможен был контроль за соблюдением государственной монополии внешней торговли. В этот период система таможенных органов развивалась в основном в организационно-правовом направлении. Правовой аспект этого развития заключался главным образом в принятии ряда нормативных актов, определяющих правовой статус и порядок деятельности органов таможенной системы (Положение о ГУГТК при СМ СССР, Инструкция о порядке подготовки нормативных актов ГУГТК при СМ СССР). В организационном плане происходило структурное переустройство органов управления таможенным делом: отделы, входившие в состав ГТУ МВТ, были преобразованы в управление ГУГТК; увеличилась сеть местных таможенных учреждений. Постановление Совета Министров СССР от 28 февраля 1989 г. № 191 (2) юридически закрепило отход от принципа государственной монополии внешней торговли и поставило задачу

формирования новой таможенной политики, современного механизма таможенного контроля. Это обусловило изменения в функциональной направленности таможенных органов в последующий период.

Во-вторых, и после 1989 г., когда перешли к новым формам управления внешней торговлей и функции таможенных органов стали постепенно меняться, из-за недостаточно радикальной и последовательной реформы внутреннего хозяйства новый механизм регулирования внешнеэкономических связей на практике не действовал. Поэтому новые юридически закрепленные функции таможенных органов имели декларативный характер и, в частности, функции, связанные с институтом таможенно-тарифного регулирования.

В-третьих, отсутствовала законодательная база для перестройки системы управления таможенным делом. Таможенный кодекс 1964 г., принятый по стандартам командно-бюрократической системы, не только перестал соответствовать существующим реалиям, но и противоречил принимаемым министерствами и ведомствами подзаконным актам.

Развитие таможенного дела вплоть до принятия в 1991 г. нового Таможенного кодекса и Закона СССР о таможенном тарифе определялось подзаконным нормотворчеством - постановлениями Совета Министров СССР и ведомственными актами. Общее руководство таможенными вопросами осуществлял высший исполнительно-распорядительный орган -- Совет Министров, который определял также основные направления дальнейшего развития таможенной системы.

Координацией деятельности таможенного ведомства с другими управленческими структурами, а также непосредственным оперативным руководством таможенным делом занималась Государственная внешнеэкономическая комиссия Совета Министров СССР.

Во главе таможенной системы стояло Главное управление государственного таможенного контроля при совете Министров СССР -- центральный таможенный орган. Положение о нем, утвержденное постановлением Совета Мини-

стров СССР от 13 июля 1987 г. № 775 (2), определяло функции и порядок его деятельности. ГУГТК отвечало за таможенный контроль, борьбу с контрабандой и нарушениями таможенных правил, за эффективное применение таможенного тарифа. ГУГТК был обязан: разрабатывать предложения и принимать меры по совершенствованию государственного таможенного контроля; устанавливать в соответствии с Таможенным кодексом и иными актами законодательства порядок пропуска через государственную границу предметов, их декларирования и досмотра, личного досмотра лиц, следующих через государственную границу, порядок совершения иных таможенных операций; разрабатывать и проводить мероприятия по борьбе с контрабандой и нарушениями таможенных правил; участвовать в разработке таможенного тарифа на товары; утверждать ставки таможенных пошлин на предметы личного потребления. ГУГТК имело право: участвовать в разработке предложений о создании на государственной границе пунктов пропуска, через которые осуществляется автомобильное, морское, речное, воздушное и иное сообщение; разрешать ввоз и вывоз имущества, не являющегося предметом операций по внешней торговле; создавать, реорганизовывать и ликвидировать таможенные учреждения в установленном порядке и др.

Основными структурными единицами ГУГТК при СМ СССР были управления и отделы. В составе центрального аппарата действовали: Управление организации таможенного контроля, Управление по борьбе с контрабандой и нарушениями таможенных правил, Техническое управление, Управление кадров и учебных заведений, Управление таможенного права, Управление таможенной политики и внешних связей, Экономическое управление, Отдел контроля за печатными и аудиовизуальными материалами. ГУГТК имел и множество административно-хозяйственных подразделений (Управление делами, Управление материально-технического снабжения и социального развития, Управление эксплуатации контрольно-пропускных пунктов). Такая сложная организация центрального аппарата явилась результатом определенного струк-

турного развития. Например, Отдел таможенного права и международных связей был преобразован в Управление таможенного права и международного сотрудничества, из которого затем выделились два самостоятельных управления - Управление таможенного права и Управление таможенной политики и внешних связей. Введение в практику таможенного контроля новых современных технических средств обусловило появление Технического управления. В связи с созданием в системе ГУГТК собственной учебной базы вместо отдела кадров (как было в ГТУ МВТ) в его структуре стало действовать Управление кадров и учебных заведений.

В целом компетенция каждого из управлений носила комплексный характер. Полномочия одного управления тесно переплетались с полномочиями других. Так, Управление таможенного права в большей степени, чем другие управления, несло ответственность за подготовку проектов международных соглашений по таможенному делу. Управление по борьбе с контрабандой и нарушениями таможенных правил при разработке международных соглашений по борьбе с контрабандой в силу своей компетентности в указанных вопросах во многом могло влиять на определение конкретных направлений сотрудничества в этой сфере.

Наряду с функциональным определенное значение в деятельности структурных подразделений ГУГТК имел и территориальный принцип. На его основе происходило, например, распределение обязанностей в организационно-инспекторском секторе Управления организации таможенного контроля, каждый сотрудник которого отвечал за положение дел в таможенных учреждениях, расположенных на определенном участке территории СССР.

Статус таможен определялся рядом актов. Основным нормативным актом, регулирующим деятельность местных таможенных учреждений, являлось Положение о таможенных и таможенных постах, утвержденное приказом ГТУ МВТ от 9 сентября 1982 г. В структуру местных таможенных учреждений могли входить отделы: оперативный, пассажирский, почтово-грузовой, дипломати-

ческих грузов, контроля за грузами иностранных выставок, контроля за грузами советских выставок, контроля за грузами инофирм, технических средств контроля, по борьбе с контрабандой, оперативно-технического обеспечения и др.

Таможни и таможенные посты по их дислокации делились на пограничные и внутренние. По специфике деятельности местные таможенные учреждения можно было подразделить на сухопутные, воздушные, морские (речные). Зоны деятельности таможен были неодинаковы по размерам, поэтому и число таможенных постов, входивших в ту или иную таможню, было различным. Например, Иркутская и Керченская таможни вообще не имели таможенных постов. В составе Чопской таможни, в зону деятельности которой входили три пограничных района Закарпатской области, действовали пять таможенных постов (Батеево, Звонковский, Лужайка, Тисса, Косинский).

Увеличение числа международных перевозок и рост объема международного пассажирского сообщения обусловили в 1987--1990 гг. значительный рост числа местных таможенных учреждений. Только с марта по август 1989 г. число таможен увеличилось с 87 до 95.

В это время ясно наметился переход от чисто территориального принципа построения местных таможенных учреждений к созданию сети таможен по федеративному принципу. Ряд крупных таможен, зоны деятельности которых почти полностью совпадали с территориями союзных республик, были переименованы в республиканские. Так, Тбилисская таможня была преобразована в Грузинскую республиканскую. В Таджикистане, Узбекистане, Казахстане, Азербайджане, Армении, Латвии, Литве, Эстонии также учреждались республиканские таможни. Интересно, что в республиканскую была преобразована Дальневосточная таможня, зона деятельности которой ограничивалась Приморским краем.

В ходе реформы внешнеэкономической деятельности многим предприятиям и организациям было предоставлено право самостоятельно проводить экспортно-импортные операции. Чтобы увеличить пропускную способность

таможен и таможенных постов, а также освободить местные таможенные учреждения от существенного объема работ по оформлению грузов, предусматривалась возможность проведения досмотра и таможенного оформления грузов непосредственно в месте расположения участника внешнеэкономических связей. Для этого заинтересованное предприятие (организация) могли вызвать за свой счет сотрудника таможни, обратиться в таможенное управление с просьбой об организации досмотровой комиссии или о назначении постоянного таможенного уполномоченного.

Порядок создания досмотровых комиссий и назначения таможенных уполномоченных был утвержден приказом ГУГТК от 29 января 1988 г. (2). Досмотровые комиссии создавались на смешанной основе из представителей таможенных учреждений и администрации предприятий. Таможенные уполномоченные были постоянными представителями таможенных органов на тех предприятиях, которые осуществляли экспортно-импортные операции регулярно. В отличие от досмотровых комиссий таможенные уполномоченные были официальными представителями органов таможенного контроля на местах и вместе с таможнями и таможенными постами входили в единую систему ГУГТК. В целом, однако, практика организации досмотровых комиссий не получила распространения. Таможенный кодекс 1991 г. уже не предусматривал возможности их создания.

Логическое завершение данного этапа -- принятие в 1991 г. нового Таможенного кодекса и Закона СССР "О таможенном тарифе".

Таможенный кодекс СССР и Закон СССР о таможенном тарифе, принятые в 1991 г., внесли существенные изменения в организацию таможенного управления. Предусматривалось создание двух координационных органов -- Таможенно-тарифного совета и Координационного совета по борьбе с международным незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Новый Кодекс узаконил фактически уже сложившуюся трехзвенную систему таможенных органов: центральный таможенный орган -- региональные

таможенные управления -- таможни. Центральным таможенным органом, который заменил ГУГТК, стал Таможенный комитет.(5) Существенно изменились его функции, ориентированные в значительной мере на экономическую модель регулирования внешнеэкономических связей. Однако в целом и Таможенный кодекс, и Закон о таможенном тарифе 1991 г., несмотря на определенную прогрессивность, были пронизаны духом всевластия административно-командных методов управления экономикой, внешнеэкономической деятельностью и таможенным делом. Крайне ограниченный набор средств таможенного регулирования стал серьезным препятствием при формировании новых внешнеэкономических отношений и связей с зарубежными контрагентами. Реальная жизнь показывала неизбежность перехода к более современным, гибким и динамичным методам внешнеэкономического сотрудничества и таможенного регулирования.

Несмотря на известный радикализм законодательных актов нового Таможенного кодекса и Закона СССР "О таможенном тарифе", создать принципиально новую таможенную систему на практике так и не удалось.

Формирование национальных таможенных служб в России и других государствах - членах СНГ приходится уже на новый этап развития таможенной системы.

1.3 Развитие системы управления таможенными органами в РФ в постсоветское время

В соответствии с таможенным кодексом РФ таможенные органы - федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела, и подчиненные ему таможенные органы Российской Федерации. При этом Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела, в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области таможенного дела и обеспечивает непосредственную реализацию в таможенных целях задач в области таможенного дела, а также единообразное применение таможенного законодательства Рос-

сийской Федерации всеми таможенными органами на территории Российской Федерации. Таким федеральным органом является ФТС России.

Таможенные органы составляют единую федеральную централизованную систему.

Таможенные органы выполняют следующие основные функции:

1) осуществляют таможенное оформление и таможенный контроль, создают условия, способствующие ускорению товарооборота через таможенную границу;

2) взимают таможенные пошлины, налоги, антидемпинговые, специальные и компенсационные пошлины, таможенные сборы, контролируют правильность исчисления и своевременность уплаты указанных пошлин, налогов и сборов, принимают меры по их принудительному взысканию;

3) обеспечивают соблюдение порядка перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу;

4) обеспечивают соблюдение установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешне-торговой деятельности и международными договорами Российской Федерации запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу;

5) обеспечивают в пределах своей компетенции защиту прав интеллектуальной собственности;

6) ведут борьбу с контрабандой и иными преступлениями, административными правонарушениями в сфере таможенного дела, пресекают незаконный оборот через таможенную границу наркотических средств, оружия, культурных ценностей, радиоактивных веществ, видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и дериватов, объектов интеллектуальной собственности, других товаров, а также оказывают содействие в борьбе с международным терроризмом и пресечении незаконного вмешательства в аэропортах Российской Федерации в деятельность международной гражданской авиа-

ции;

7) осуществляют в пределах своей компетенции контроль за валютными операциями резидентов и нерезидентов, связанными с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу, в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами органов валютного регулирования;

8) ведут таможенную статистику внешней торговли;

9) обеспечивают выполнение международных обязательств Российской Федерации в части, касающейся таможенного дела, осуществляют сотрудничество с таможенными и иными компетентными органами иностранных государств, международными организациями, занимающимися вопросами таможенного дела;

10) осуществляют информирование и консультирование в области таможенного дела, обеспечивают в установленном порядке государственные органы, организации и граждан информацией по таможенным вопросам;

11) проводят научно-исследовательские работы в области таможенного дела.

Указанные функции практически определяют перечень методов и средств, с помощью которых таможенные органы обеспечивают соблюдение мер таможенно-тарифного регулирования и ограничений, и запретов, установленных в соответствии с законодательством об основах внешнеторгового регулирования.

Из всего вышеизложенного можно сделать выводы о том, что таможенные органы:

– являются неотъемлемой частью таможенного дела, поскольку непосредственно реализуют меры таможенного регулирования;

– являются частью государственного управленческого аппарата, т.к. представляют собой единую централизованную федеральную систему;

– являются субъектом государственного регулирования внешнеторговой

деятельности.

Соответственно, изучая историю таможенных органов, необходимо рассматривать их как неотъемлемую и безусловно зависимую часть таможенного дела, на которое в свою очередь оказывают значительное влияние процессы, происходящие в торговле (в особенности международной торговле), и в государстве.

2 СИСТЕМНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ РФ В 2017-2020 ГГ.

2.1 Реформирование системы таможенных органов Российской Федерации в связи с переходом на цифровые методы совершения таможенных операций

Первым шагом на пути полноценной трансформации таможенной службы должно стать создание ведомственной цифровой платформы, которая и обеспечит цифровую трансформацию процессов таможенного администрирования.

Отраслевая цифровая платформа представляет собой информационную систему накопления, обмена и управления данными в структурированном виде, а также вызова бизнес-функций с подключенными к ней через технологические интерфейсы информационными системами участников платформы.

Данная платформа – частный случай прикладной цифровой платформы, созданной, как правило, регулятором отрасли экономики с целью упорядочивания взаимодействия между участниками рынка и органами, осуществляющими надзорную деятельность, в том числе для снижения издержек бизнеса при таком взаимодействии.

Для отраслевой цифровой платформы Федеральной таможенной службы (ФТС России) одинаково важно обеспечить как эффективное регулирование сферы внешнеэкономической деятельности (ВЭД) в соответствии с функциями ФТС России, так и прозрачность, и объективность состояния регулируемой отрасли.

Существует мнение, что при построении отраслевых (государственных) цифровых платформ следует руководствоваться одним из главных принципов – принципом создания «бережливой» цифровой платформы. Это позволит через оцифровку ключевых бизнес-процессов ФТС России не только оптимизировать внутренние процессы взаимодействия таможенных органов, но и трансформировать их взаимодействие со всеми группами потребителей услуг ведомственной цифровой платформы, например, участниками ВЭД, федеральными орга-

нами исполнительной власти (ФОИВ).

Основным критерием эффективности внедрения отраслевой платформы является большая прозрачность и подотчетность в деятельности как таможенных органов, так и участников ВЭД при существенном сокращении издержек взаимодействия, повышении степени открытости и качества услуг.

Вторым важным критерием эффективности ведомственной цифровой платформы ФТС России может быть ее вывод (при определенном уровне поддержки государства) на международный уровень и присоединение к ней участников из других стран, например, на пространстве ЕАЭС.

Следовательно, одной из актуальных задач цифровой трансформации таможенной службы является создание полноценной отраслевой цифровой платформы ФТС России. Для этого необходимо на основе эталонной ведомственной модели данных и эталонного описания ведомственных бизнес-процессов определить правила и порядок обмена информацией с использованием платформы. Решению этой задачи должна предшествовать разработка ведомственной онтологической модели предметной области – регулируемой сферы ВЭД.

Для полноценной цифровой трансформации таможенной службы недостаточно изменений только информационно-технической инфраструктуры или создания многофункциональной отраслевой цифровой платформы с определенным набором цифровых сервисов (информационных продуктов).

Одним из драйверов цифровой трансформации в ФТС России должна стать смена парадигмы управления процессами, проектами и продуктами (услугами), поскольку цифровая трансформация требует принятия быстрых управленческих решений, позволяющих в короткий срок и эффективно реагировать на изменения в цифровой среде.

С решением этой задачи связан наметившийся в органах государственной власти интерес к гибким подходам к управлению, например AGILE-методологии, которые помогают улучшить скорость и качество разработки продуктов и оказания услуг, позволяют своевременно реагировать на изменения

стратегий или требований.

Традиционный подход – шаг за шагом от технического задания и детального проектирования к разработке и сдаче продукта – может не позволить быстро реагировать на изменения в цифровой среде, в результате чего продукт (услуга) не будет реализован в срок или вообще не будет создан.

Применение гибких подходов при цифровой трансформации таможенной службы оправданно и эффективно по нескольким причинам.

- проектируемые цифровые сервисы являются инновационными по своему результату, например, автоматический выпуск товаров или оценка риска в режиме on-line. При этом далеко не всегда четко понятны детали конечного результата, а также методы, подходы и ресурсы, требуемые для его достижения. Поэтому частью проекта могут стать раннее прототипирование и тестирование гипотез, что предпочтительно делать с использованием гибких подходов;

- чем более масштабен цифровой сервис и чем сильнее его трансформационный эффект, тем больше появляется заинтересованных сторон и тем сложнее задача согласования их позиций. Гибкие подходы к управлению позволяют избежать сложностей, возникающих при традиционном подходе к управлению, связанных с длительностью принятия управленческих решений;

- цифровая среда меняется очень быстро, поэтому таким же темпом должно происходить проектирование, создание и развитие цифровых сервисов. Риски применения традиционных подходов к управлению цифровой трансформацией связаны с возможным моральным устареванием проектируемых сервисов или их неактуальностью к моменту создания и, как следствие, низкой эффективностью и возможной неудовлетворенностью пользователей.

Безусловно, препятствием для внедрения гибких подходов к управлению в органах государственной власти являются ограничения и нормы правового характера, поэтому здесь следует ожидать существенных изменений по мере реализации таких федеральных проектов национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», как «Нормативное регулирование цифро-

вой среды» и «Цифровое государственное управление».

Следующей важной задачей для дальнейшей успешной цифровой трансформации таможенных органов должно быть освоение и внедрение новых методов управления, основанных на сочетании традиционных и инновационных подходов к управлению, в том числе и процессного подхода.

Внедрение процессного подхода в управление таможенными органами может привести к изменению схемы взаимодействия между подразделениями (при этом возможно уменьшение числа уровней вертикальных связей посредством объединения ряда частных функциональных подзадач), т. е. образованию новых горизонтальных связей.

При таком подходе исполнитель процесса будет ориентирован не на выполнение функций, а на получение заданных результатов. Применение данного подхода в рамках цифровой трансформации станет предпосылкой для укрупнения таможенных органов и обеспечения их функционирования с использованием централизованных цифровых сервисов.

Процесс такого функционального укрупнения уже запущен, в частности, созданы региональные электронные таможни, в которых концентрируется декларационный массив; аналогичные укрупнения происходят и в таможенных органах фактического контроля.

Применение процессного подхода в управлении позволит выстроить эффективное взаимодействие между таможенными органами, минимизировать их избыточные вертикальные и горизонтальные связи.

Основными принципами внедрения процессно-ориентированного подхода в управление деятельностью таможенных органов в условиях цифровой трансформации должны стать:

– принцип выстраивания цепи процессов, например, таможенные процедуры определяются административными регламентами исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) и выстраиваются в жесткой порядковой и временной последовательности;

– принцип горизонтального сжатия; для этого таможенные процедуры необходимо объединять в целостные блоки, устранять дублирование функций, тем самым повышая результативность деятельности таможенных органов;

– принцип вертикального сжатия сократит время таможенных операций и повысит эффективность таможенной службы за счет наделения сотрудников таможенных органов более широкими полномочиями в части принятия решений;

– принцип минимизации количества согласований исключает избыточные формы и время контроля;

– принцип уменьшения количества проверок и управленческих воздействий на сотрудников таможенных органов.

В 2019 г. ФТС России были разработаны бизнес-процессы организации взаимодействия электронных таможен, центров электронного декларирования, таможен и таможенных постов фактического контроля при совершении таможенных операций ввоза товаров на таможенную территорию и вывоза товаров с таможенной территории.

Учитывая новизну решаемых задач в части организации взаимодействия таможенных органов при совершении таможенных операций, а также значительное число участников указанных бизнес-процессов (таможенные органы разных уровней, участники ВЭД, ФОИВ), быстрое внедрение в практическую деятельность этих бизнес-процессов является крайне сложной задачей.

2.2 Основные подходы к формированию структуры таможенных органов в интересах реализации «Комплексной программы развития ФТС России на период до 2020 года»

2020 год – год окончания реализации основных стратегических документов ФТС России, определивших ее развитие в течение 10 лет, из которых последние три – время сложных переходных процессов, связанных с применением нового Таможенного кодекса и Федерального закона о таможенном регулировании, новой, насчитывающей свыше двухсот документов нормативной базы, а

также с проведением при большой помощи Министерства финансов масштабного реформирования. Сегодня можно доложить, что принятые в октябре 2017 года решения Президента России о кардинальной модернизации таможенной службы нами выполнены.

В таможенной сфере страны выстроена новая система координат. Созданы и функционируют электронные таможни, Центры электронного декларирования, таможенные посты фактического контроля. Мы добились существенного сокращения мест таможенного оформления. 16 Центров электронного декларирования вместо более 600 ранее оформлявших декларации таможенных постов. Все они расположены на государственных площадях, в них уже выпускается 98 процентов всех деклараций. Изменен функционал таможенных постов, которые теперь обеспечивают фактический контроль. Оптимизирована система управления таможенными органами, количество таможен, как управленческого звена, сократилось на 10 единиц.

Проведенные преобразования позволили повысить эффективность управления таможенными органами, добиться единообразия, прозрачности, оперативности решения при таможенном оформлении и контроле, обеспечив при этом большую самостоятельность и эффективность выпускающих инспекторов, существенно снизить коррупционные риски и увеличить результативность таможенного контроля. Отмечу, что все изменения проходили в управляемом режиме, критических сбоев в работе не допущено.

В процессе реформы создана база для внедрения в нашу деятельность новых инновационных методов и информационных технологий. Служба существенно продвинулась в направлении полномасштабной цифровизации и автоматизации всех таможенных процессов. В прошедшем году из 4,9 миллиона оформленных деклараций автоматически зарегистрировано 3,8 миллиона, автоматически выпущено более миллиона деклараций. И все это без участия человека, а значит объективно и быстро. Среднее время регистрации выпуска в автоматическом режиме не превышает 5 минут. Это можно назвать нашим до-

стижением в 2020 году.

В то же время и это принципиальный момент не допущено снижение качества таможенного контроля, основанного на автоматизированном выявлении таможенных рисков. Общая результативность применения системы управления рисками при охвате 34 процента всего декларационного массива составила 50 процентов. При сокращении количества проверочных мероприятий после выпуска товаров на 30 процентов, их средняя эффективность выросла в два раза. В тесном сотрудничестве с налоговой службой проведено 385 результативных проверок. Всего мерами таможенного контроля довыскано 41,5 миллиардов рублей.

Цифровизация способствовала не только ускорению операций, повышению прозрачности таможенного администрирования, но и улучшению условий ведения бизнеса и снижению издержек добросовестных участников рынка. Наши отношения с бизнесом стали более гибкими и, если можно употребить этот термин, более эластичными, менее конфликтными, более открытыми и объективными. Субъектно-ориентированная модель системы управления рисками с автоматическим трехуровневым категорированием сегодня относит одиннадцать тысяч организаций к зеленому сектору, то есть к сектору с минимальными рисками. Ими в прошлом году подано 75 процентов деклараций на товары, платежи с которых составили 83 процентов от всего объема перечисления в федеральный бюджет. На них применяется режим авто выпуска и значительно сокращена частота фактического контроля.

Реализованные мероприятия позволили заметно снизить конфликтный потенциал в таможенной сфере. Объем судебных исков по таможенным спорам за последние 4 года сократился практически в 3 раза.

Так же проводится политика бесконтактных отношений с бизнесом. Практически все взаимодействие таможни и декларантов осуществляется в электронном виде. Практически каждая четвертая декларация, в прошедшем году была выпущена в автоматическом режиме. В цифровой формат переведе-

но оформление транзита, наработана практика регистрации авто выпуска транзитных деклараций.

Система управления бизнес-процессами позволяет не только моделировать бизнес-процессы и автоматизировать их исполнение, но и включает инструменты контроля выполнения бизнес-процессов на всех этапах их реализации, при этом непосредственно в бизнес-процесс могут быть оперативно внесены изменения.

В этом контексте BPMS в рамках цифровой трансформации таможенной службы следует рассматривать не как инструмент управления реальным процессом, который, например, в сфере таможенного регулирования нормативно регламентирован на государственном и даже межгосударственном уровне (в рамках Евразийского экономического союза), а как инструмент прототипирования перспективных бизнес-процессов, анализа эффективности существующих бизнес-процессов, более того, как цифровую «песочницу» для поиска оптимальных решений, достижения консенсуса и проверки гипотез без необходимости внесения изменений в реальный процесс и негативного (необратимого) влияния на него.

Цифровыми (регулятивными) «песочницами» называют экспериментальные правовые режимы. Это особые режимы, которые позволяют компаниям протестировать инновационные финансовые сервисы и продукты без риска нарушить существующее законодательство.

В перспективе, по мере внедрения инструментов BPMS для прототипирования бизнес-процессов таможенного администрирования в сочетании с гибкими методами управления, могут быть сформированы условия для создания цифровых двойников таможенных органов, например, таможенного поста или пункта пропуска.

Такой цифровой двойник, являясь точной цифровой копией таможенного органа, охватывающей и учитывающей управленческие, кадровые, производственные ресурсы и компетенции таможенного органа, а также заданные биз-

нес-процессы, позволит практически без издержек моделировать реальные события, оценивать риски их наступления, формировать предложения по повышению эффективности работы физического объекта – таможенного органа.

Наиболее перспективный объект для создания первого цифрового двойника таможенного органа – пункт пропуска. Это обусловлено реализуемой ФТС России концепцией «интеллектуального» пункта пропуска. Как известно, рассматриваемая ФТС России модель «интеллектуального» пункта пропуска предусматривает осуществление всех контрольных процедур в автоматическом режиме, что, по замыслу, должно обеспечить безостановочное перемещение безрисковых товаров через таможенную границу. Очевидно, что для решения такой задачи необходимо создание единой цифровой платформы, объединяющей базы данных всех контролирующих органов, а также информацию, получаемую в режиме on-line от соответствующего набора датчиков – различных технических средств таможенного контроля в пункте пропуска, в том числе: систем радиационного контроля, систем весогабаритных измерений, комплексов потокового (портального) рентгеноскопического сканирования, распознавания номерных знаков и других идентификаторов товаров и транспортных средств в автоматическом режиме.

Таким образом, запланированная «Стратегией развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года» цифровая трансформация таможенной службы может быть достигнута при выполнении ряда условий. К ним, на наш взгляд, необходимо отнести следующие:

- 1) Создание полноценной отраслевой цифровой платформы, основанной на использовании сквозных цифровых технологий, в том числе: искусственный интеллект, большие данные, распределенный реестр, промышленный интернет, робототехника, сенсорика и др.

- 2) Необходимое комплексирование различных субтехнологий сквозных цифровых технологий, разрабатываемых в рамках национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации», при создании интеллектуаль-

ных систем таможенного администрирования.

3) Сопровождение цифровой трансформации таможенной службы формированием соответствующего кадрового потенциала, поскольку цифровая трансформация как процесс зависит не столько от технологий, сколько от кадров, ее реализующих.

4) Создание научных, информационных и технических заделов для решения перспективных задач, связанных с внедрением в практику таможенной службы цифровых технологий. При этом научные заделы – это модели, прототипы новых сервисов ведомственной цифровой платформы, основанных на применении систем с искусственным интеллектом, определение целей и задач таких сервисов, границ применимости, разработка методик оценки степени достоверности. Информационные заделы обеспечат формирование наборов данных, необходимых для обучения перспективных систем с искусственным интеллектом, определения структуры данных, форматов их хранения, «очистки», разметки и обогащения с учетом ограничений по обеспечению информационной безопасности. Технические заделы станут основой наращивания информационно-технической инфраструктуры (создания специализированной вычислительной платформы) для решения задач прототипирования (в том числе непрерывного обучения) новых сервисов и цифровых двойников.

2.3 Функции и полномочия региональных таможенных управлений, электронных таможен, таможен и таможенных постов фактического контроля в рамках реформирования системы таможенных органов

До реализации Комплексной программы 2020 в России было 636 мест таможенного оформления, а после ее завершения в 2020 г. практически все таможенное декларирование товаров будет сконцентрировано в 16 ЦЭДах, входящих в состав электронных таможен. При этом соответственно реформируется и структура таможенных органов в целом. В результате выполнения «Плана мероприятий по реформированию системы таможенных органов «дорожной кар-

ты» территориальная структура таможенных органов будет выглядеть следующим образом:

- 1) ФТС России;
- 2) восемь региональных таможенных управлений (РТУ);
- 3) таможни, в число которых входят:
 - региональные электронные таможни (ЭТ);
 - таможни фактического контроля (ТФК);
 - полноформатные таможни, где осуществляется и электронное декларирование и фактически контроль три «морские» – Балтийская, Новороссийская и Владивостокская, Авиационная, Центральная энергетическая, Центральная акцизная, Калининградская областная и Московская областная);
- 4) таможенные посты, в составе которых:
- 5) ЦЭДы, подчиненные электронным таможням и полноформатным таможням;
- 6) таможенные посты фактического контроля, подчиненные таможням фактического контроля (ТПФК).

Как сказано выше, в соответствии с Комплексной программой 2020 концентрация декларирования в электронном виде будет осуществляться во вновь создаваемых 16 ЦЭДах, действующих в составе восьми региональных электронных таможен, создаваемых в федеральных округах РФ, трех «морских» таможен – Балтийской, Новороссийской и Владивостокской, имеющих полномочия по декларированию товаров, перемещаемых морским транспортом в Северо-Западном, Черноморско- Азовском и Тихоокеанском бассейнах, Авиационной таможни – в отношении товаров, перемещаемых воздушным транспортом, Центральной энергетической таможни (ЦЭТ) – в отношении энергоносителей, Центральной акцизной таможни (ЦАТ) – в отношении подакцизных товаров, а также Московской областной (МОТ) и Калининградской областной (КОТ) таможен. Остальные таможни лишаются полномочий по регистрации и выпуску деклараций на товары и преобразуются в таможни фактического контроля, организующие и координирую-

щие работу постов фактического контроля, которые располагаются, как правило, в местах фактического перемещения и хранения товаров, находящихся под таможенным контролем.

При декларировании товаров используется технология «удаленного выпуска», основное содержание которой состоит в применении отдельного контроля, когда документальный контроль в электронном виде проводится силами ЦЭДа и электронной таможни, а фактический контроль товаров – в форме осмотра, досмотра; контроль документов на бумажных носителях осуществляется таможнями и постами фактического контроля.

Одним из важнейших элементов перераспределения полномочий таможенных органов является концентрация функционала по контролю после выпуска как специфического направления деятельности таможенных органов в таможнях фактического контроля.

Под целостным (всеобъемлющим) таможенным контролем понимается совокупность действий таможенных органов в отношении товаров, перемещаемых в рамках внешнеторговых операций, а также лиц, осуществляющих перемещение таких товаров, на всем протяжении жизненного цикла (цепей поставок) товаров вплоть до их реализации конечному пользователю (розничному покупателю).

Взаимодействие ЦЭДа с таможенными постами фактического контроля, в регионе деятельности которых фактически располагаются товары, будет осуществляться с применением технологии удаленного выпуска товаров.

Исходя из того, что ЦЭД осуществляет исключительно документальный контроль без использования документов на бумажных носителях, ЦЭД может взаимодействовать с любым ТПФК, в который декларанту товаров удобно представить документы на бумажном носителе.

По мере создания ЦЭДов предполагается внедрение технологии диспетчеризации декларации на товары, предусматривающей автоматическое направление поданной в информационную систему таможенных органов декларации в ЦЭД в зависимости от категории товара, вида транспорта или места налогового уче-

та участника ВЭД.

Для того чтобы систематизировать действия таможенных органов по направлениям контроля, определяемым в соответствии с ключевыми параметрами товара, предлагается использовать матрицу таможенного контроля.

Под матрицей таможенного контроля понимается систематизированное в виде прямоугольной таблицы представление элементов таможенного и иных видов контроля, осуществляемого таможенными органами (контроль веса, количества товара, кода Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности (ТН ВЭД), таможенной стоимости, льгот, преференций, соблюдение запретов и ограничений, валютный контроль и др.) в соответствии с временной шкалой таможенных операций с товарами.

Следует подчеркнуть, что таможенные органы проводят также функциональный таможенный контроль – контроль за лицами, осуществляющими деятельность в области таможенного дела, таможенной инфраструктурой, а также условиями совершения таможенных операций. Для систематизации данного вида контроля предлагается использовать матрицу функционального таможенного контроля.

Следующим необходимым элементом определения структуры таможенных органов является рациональное распределение полномочий и функций между РТУ, ЭТ / ТФК и ЦЭД / ТПФК.

Целостность и непрерывность таможенного контроля достигается за счет гармонизации контрольных действий таможенных органов на всем протяжении временной шкалы процессов операций с товарами – от предварительного информирования (ПИ) (до прибытия на таможенную территорию) до истечения законодательно установленных сроков проведения таможенного контроля после выпуска товаров (в течение трех лет после выпуска) по видам контроля в соответствии с матрицей таможенного контроля.

Основной упор при распределении полномочий таможенных органов в рамках «Плана мероприятий «дорожной карты» по реформированию таможенных органов» сделан на разделение операций документального и фактического таможен-

ного контроля. Главным субъектом документального таможенного контроля должна стать электронная таможня.

Электронная таможня представляет собой таможню, обладающую полномочиями по принятию решений по направлениям реализации функций таможенного контроля на этапе таможенного декларирования и решения о выпуске товаров в соответствии с таможенной процедурой. Электронная таможня работает исключительно с электронными документами и обеспечивает руководство деятельностью подчиненного ей ЦЭДа (12; 13).

Кроме того, на ТФК возлагаются следующие полномочия:

7) проведение контроля в отношении товаров и физических лиц в ходе таможенных операций, предшествующих подаче декларации на товары;

8) проведение фактического контроля в отношении товаров, декларируемых в ЦЭДах;

9) проведение контроля после выпуска лиц, имеющих налоговую регистрацию (по КПП) в регионе деятельности данной ТФК, а также товаров, находящихся в распоряжении этих лиц, либо товаров, статус которых в качестве товаров ЕАЭС не подтвержден.

3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ТАМОЖЕННЫМ ДЕЛОМ В РФ В РАМКАХ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЫ РФ ДО 2030 ГОДА

3.1 Пути совершенствования системы управления в таможенных органах

Актуальность совершенствования системы управления обусловлена тем, что внедрение новых прогрессивных технологий таможенного администрирования, оптимизация таможенных процедур, повышение качественного уровня принимаемых решений, а также развитие таможенной инфраструктуры и ее технической оснащенности, увеличение пропускной способности пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации способствуют формированию благоприятных условий внешнеэкономической деятельности, повышению качества предоставления таможенных услуг юридическим и физическим лицам, снижению избыточных административных барьеров, росту благосостояния населения и оказывают позитивное влияние на темпы роста экономического развития и активности в сфере бизнеса.

Приоритетные задачи таможенных органов ЮТУ в 2014 году:

- выполнение установленных ФТС России контрольных показателей эффективности деятельности;
- повышение уровня соблюдения таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства Российской Федерации о таможенном деле;
- повышение качества предоставления услуг таможенными органами, сокращение издержек участников внешнеэкономической деятельности и государства, связанных с совершением таможенных операций и проведением таможенного контроля;
- повышение эффективности таможенного администрирования контроля таможенной стоимости товаров, декларируемых в регионе деятельности Южного таможенного управления;
- обеспечение повышения эффективности применения СУР, в том числе

путем совершенствования аналитической составляющей анализа и выявления рисков нарушения таможенного законодательства;

- дальнейшее внедрение выборочных форм и методов таможенного контроля на основе применения системы управления рисками, уменьшение субъективизма при принятии решений о выпуске товаров.

Данная стратегическая цель достигается решением следующих тактических задач.

Во-первых, за счет упрощения таможенных процедур и ускорения таможенных операций при таможенном оформлении и таможенном контроле товаров.

Решение этой задачи предполагает организацию и проведение мер, направленных на:

- расширение применения таможенными органами Российской Федерации специальных упрощенных процедур таможенного оформления, и использование прогрессивных таможенных технологий;

- разработку и внедрение автоматизированных информационных технологий таможенного оформления и таможенного контроля;

- совершенствование структуры таможенных органов и оптимизацию расположения пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации.

Во-вторых, данная стратегическая цель решается посредством повышения информатизации и информационной прозрачности деятельности таможенных органов.

Решение этой задачи предполагает организацию и проведение мер, направленных на:

- обеспечение информационной безопасности таможенных органов в рамках реализации Концепции обеспечения информационной безопасности таможенных органов Российской Федерации;

- совершенствование информационно-технического и программного

обеспечения таможенных органов Российской Федерации;

- расширение применения электронного декларирования товаров и транспортных средств.

В-третьих, необходимо внедрение выборочных методов таможенного контроля на основе применения системы управления рисками, уменьшение субъективизма при принятии решений.

Решение этой задачи предполагает организацию и проведение мер, направленных на:

- внедрение полнофункциональной модели системы управления рисками (СУР) в таможенную службу Российской Федерации с созданием комплекса автоматизированных информационно-аналитических систем и организационной СУР;

- обеспечение автоматизированного и автоматического выявления при таможенном оформлении и таможенном контроле изданных ФТС России профилей рисков в электронном виде.

В целях содействия развитию внешнеэкономической деятельности, минимизации издержек участников внешнеэкономической деятельности и государства, связанных с совершением таможенных операций, дальнейшему повышению качества таможенного администрирования необходимо проводить планомерную работу по развитию информационно-технического обеспечения таможенных органов. Совершенствование и развитие информационно-технического обеспечения таможенных органов осуществляется с учетом мировых стандартов и тенденций развития таможенного дела.

Основные группы задач, решение которых будет содействовать совершенствованию информационно-технического обеспечения деятельности таможенных органов:

- создание и внедрение перспективных информационных технологий в целях развития единой автоматизированной информационной системы таможенных органов по принципу централизованной обработки данных, сети реги-

ональных вычислительных комплексов, развитие автоматизированных информационных систем таможенных органов;

- развитие ведомственной интегрированной телекоммуникационной сети Федеральной таможенной службы, в том числе для обеспечения доставки актуальной информации, содержащейся в единой автоматизированной информационной системе таможенных органов, в режиме времени, близком к реальному, на всех уровнях системы таможенных органов;

- повышение уровня защищенности информационных ресурсов, расширение спектра мер по обеспечению информационной безопасности, в том числе при организации защищенного обмена информацией с федеральными органами исполнительной власти;

- дальнейшая разработка и внедрение в таможенные органы технических средств на основе последних достижений науки и техники, повышение эффективности использования аппаратуры радиационного контроля, инспекционно-досмотровых комплексов, с учетом обеспечения интеграции программных средств с единой автоматизированной информационной системой таможенных органов;

- совершенствование информационно-технического обеспечения системы управления рисками на основе разработки новых методологических подходов;

- развитие информационно-технического обеспечения технологий предварительного информирования таможенных органов и электронного декларирования;

- совершенствование информационного взаимодействия Федеральной таможенной службы с другими федеральными органами исполнительной власти в целях получения разрешительных документов в электронном виде, в том числе на базе инфраструктуры электронного правительства и системы межведомственного электронного взаимодействия;

- применение унифицированных форматов данных для участников ин-

формационного обмена с таможенными органами;

- обеспечение эффективного функционирования в таможенных органах автоматизированной системы контроля за таможенным транзитом;

- совершенствование единой автоматизированной информационной системы таможенных органов в условиях функционирования Таможенного союза в целях развития информационного взаимодействия между таможенными органами государств - членов Таможенного союза с учетом развития интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза;

- повышение оперативности представления информации о тенденциях развития внешней торговли Российской Федерации и взаимной торговли между государствами - членами Таможенного союза, о торгово-экономических связях Российской Федерации с зарубежными государствами.

Целевые индикаторы указанного направления развития таможенной службы: доля средств вычислительной техники с характеристиками и сроками эксплуатации, достаточными для бесперебойного функционирования информационных систем в составе единой автоматизированной информационной системы таможенных органов, в общем количестве средств вычислительной техники, эксплуатируемых в таможенных органах.

Рассмотрим решение поставленных задач на примере. Задача: Внедрение выборочных методов таможенного контроля на основе применения системы управления рисками, уменьшение субъективизма при принятии решений. Технология автоматизированного анализа рисков и принятия решений приведена на рисунке 6.

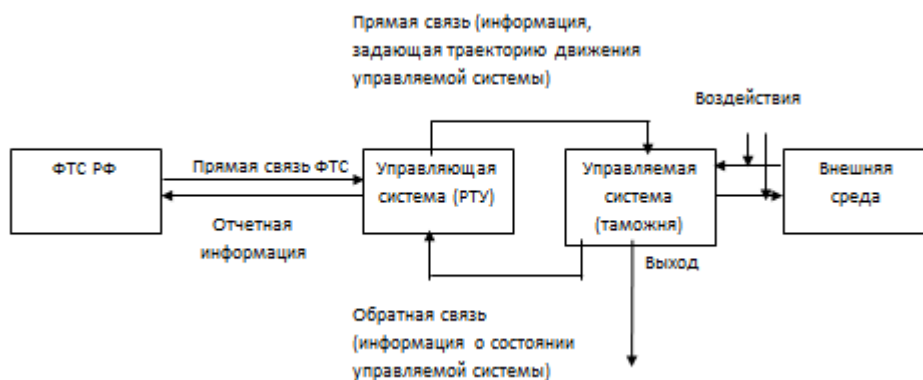


Рисунок 1 - Технология автоматизированного анализа рисков и принятия решений

Решение этой задачи организацию и проведение:

- работ по формированию перечня профилей рисков;
- мероприятий по повышению технической оснащенности таможенных органов, по разработке и внедрению программного обеспечения с целью успешного функционирования системы управления рисками;
- таможенных досмотров на основе системы управления рисками.

Показателями решения задачи являются:

1) Доля таможенных партий, ввозимых/вывозимых товаров, досматриваемых таможенными органами в рамках применения системы управления рисками при осуществлении таможенных процедур, в общем количестве товарных партий.

2) Доля таможенных партий товаров, подвергнутых выборочному таможенному досмотру, в результате которого были выявлены нарушения таможенного законодательства Российской Федерации, либо выпуск товаров был запрещен, в общем объеме досматриваемых партий товаров.

Предложенные мероприятия позволят повысить эффективность деятельности таможенных органов по времени, затраченному на разработку управленческих решений, эффективность деятельности таможенных органов по контролю таможенной стоимости в рамках системы управления рисками, рациональность деятельности таможенных органов при применении системы управления

рисками, эффективности по линии таможенных расследований и дознания.

Эффективность деятельности ФТС России неразрывно связана с уровнем развития таможенной, транспортно-логистической инфраструктуры, строительством пунктов пропуска через таможенную границу и оснащением их техническими средствами, включая ИДК, внедрением современных информационных технологий и коммуникационного оборудования.

Снижение объемов бюджетного финансирования окажет негативное влияние на уровень достижения показателей и воспрепятствует своевременной реализации запланированных мероприятий.

3.2 Совершенствование организационно-управленческой структуры таможенных органов

Повышение эффективности работы таможенной службы и ее совершенствование в значительной мере определяется организованностью системы управления, зависящей от ее структуры и деятельности всех элементов.

Необходимость совершенствования системы управления на современном этапе определяется многими факторами. Это и оптимизация численности аппарата управления, его функций и организационной структуры, внедрение автоматизированных систем управления, разработка систем принятия решения.

Основными задачами в этой области являются:

- обеспечение оптимального сочетания централизации и децентрализации управления, развитие методологического обеспечения управленческой деятельности руководящего состава таможенной службы Российской Федерации;
- обеспечение оптимальной нагрузки на должностных лиц по основным видам деятельности таможенных органов;
- совершенствование правового обеспечения управленческой деятельности в таможенных органах;
- внедрение системы управления качеством в соответствии с требованиями международных стандартов;
- развитие организационных механизмов мониторинга и контроллинга

деятельности;

- развитие программно-технологической базы, обеспечивающей информационно-аналитическую деятельность таможенных органов;
- усиление аналитической составляющей на всех уровнях управления и развитие методологической составляющей анализа деятельности таможенных органов.

Целевой индикатор указанного направления развития таможенной службы - коэффициент эффективности организационно-управленческой деятельности таможенной службы.

Для решения предложенных задач необходимо создание необходимых институциональных основ и технологических условий системного перевода таможенной службы на качественно новый уровень развития.

Дальнейшее институциональное развитие таможенной службы сможет осуществляться на современной нормативно-правовой, теоретико-методологической и технико-технологической базе таможенного дела.

Что обуславливает необходимость выполнения следующих работ, ориентированных на:

- создание и совершенствование информационно-программных средств, обеспечивающих осуществление таможенных операций;
- создание и совершенствование информационно-технических средств;
- совершенствование обмена информацией в рамках организации;
- совершенствование системы обеспечения информационной безопасности таможенных органов.

Предложенные изменения совершенствования управленческой деятельности окажут положительное влияние на эффективность работы таможенных органов.

Вертикальные уровни иерархии управления и горизонтальные бизнес-процессы находятся в постоянном информационном взаимодействии. В этом контексте, организационная структура многоуровневой компании должна обес-

печивать эффективное взаимодействие функциональных элементов структуры, бизнес-процессов, осуществлять контакт с элементами внешней среды.

Совершенствование процесса управления многоуровневыми структурами обеспечивается развитием научно-технического прогресса в областях информационных и коммуникационных технологий, в результате которого появляются новые инструментальные средства работы с информационным ресурсом, механизмы адаптации информационно-технических средств к потребностям менеджмента таможенных органов.

Сложность работы с информационными ресурсами определяется тем, что они должны обладать такими свойствами как актуальность, полнота, достоверность, что способствует устранению искажений исходной и контрольной информации в процессе информационного обмена на всех этапах принятия решений в таможенных органах. Информационные средства, которые обеспечивают такой обмен, должны способствовать повышению уровня формализации процессов информационного взаимодействия для обеспечения всех уровней управления информацией, обладающей вышеописанными свойствами. Поэтому программно-информационная система управления таможенным органом должна коррелировать с организационной многоуровневой структурой, структурой бизнес-процессов и охватывать все сферы экономической деятельности в субъектном и объектном формате.

Функционирование и развитие таможенных органов сопровождается усложнением бизнес-процессов, в результате чего происходит изменение состава и структуры информационных потоков, что определяет необходимость внедрения адаптивных информационных систем, функциональные элементы которых обеспечивают подразделения организационной структуры необходимым набором данных для реализации бизнес-процессов и осуществляют эффективный коммуникативный обмен между ними. Базы данных, компьютерные сети, аналитические системы, системы мониторинга, технические средства информационно-коммуникативного обмена, объединенные в рамках организаци-

онно-информационной системы, позволяют реализовать комплексный подход при проектировании таких систем для обеспечения целостности организационной структуры.

Особенности многоуровневых систем, которые заключаются в территориальной удаленности подразделений, диверсифицированности видов деятельности, наличии нескольких иерархических уровней управления, определяют необходимость взаимосвязанности и взаимообусловленности информационной и организационной подсистем компании, обеспечивающих оптимальное сочетание и использование организационных, информационных и других видов ресурсов, для эффективной реализации бизнес-процессов таможенных органов.

В настоящее время разработчиками информационных систем представлен достаточно большой массив аппаратно-программных средств обеспечения информационного взаимодействия субъектов и объектов управления. Тем не менее, предлагаемые средства не всегда обладают достаточной степенью интегрированности и адаптивности к структуре, наблюдается отсутствие в них функций, которые определяются спецификой деятельности таможенных органов.

Информационная система многоуровневых таможенных органов должна объединять элементы организационной структуры. В основе функционирования таких систем лежит задача управления системой через управление отдельными блоками организационной структуры. Сами подразделения решают свои конкретные задачи, а целевая функция системы достигается за счет скоординированности деятельности отдельных подразделений, что обеспечивается технологиями информационного взаимодействия. В этом контексте данные задачи могут быть реализованы на основе применения функционально-модульного подхода к построению информационной системы, предполагает разбиение сложной системы на отдельные структурные части для определения их функционального назначения. При этом достигаются такие цели, как целостность многоуровневой компании как системы, учет взаимосвязей функций и структуры, при детерминантной роли функции по отношению к структуре, учет ин-

формационных связей между элементами внутри системы и надсистемы внешней среды, рассмотрение системы в развитии. Представив структуру в виде совокупности функциональных модулей, связанных информационными каналами, можно получить схему управления на основе функционально-модульного подхода.

Преимуществами такого подхода является возможность быстрой коррекции функциональной структуры управления таможенными органами при изменении внешних условий или недостаточно хорошем выполнении своих функций одним из модулей, способности системы управления перенастраиваться без снижения уровня эффективности.

Построение эффективной системы программно-информационной поддержки принятия решений в многоуровневой структуре таможенных органов можно реализовать так же посредством применения технологии реинжиниринга, которые позволяют описать бизнес-процессы компании, выделить направления информационного взаимодействия в рамках горизонтальной и вертикальной структуры управления.

Формализованное представление отдельных бизнес-процессов в общей организационной структуре управления позволяет идентифицировать информационные потоки проанализировать их направление и структуру. Некоторые бизнес-процессы используют одни и те же потоки данных, что определяет возможность и необходимость применения комплексного подхода к управлению многоуровневой структурой таможенных органов на основе построения информационных бизнес-моделей. Посредством подобного моделирования можно определить функциональные особенности внедряемых информационных систем поддержки принятия управленческих решений.

Информационная обеспеченность процессов принятия управленческих решений, способность системы управления снижать отрицательные воздействия внешней среды, устроенность в организационную структуру становятся определяющими критериями эффективности использования средств работы с

информационным ресурсом в процессе управления. Одним из главных свойств современных информационных систем является высокая адаптивность к изменяющимся условиям среды функционирования, поэтому организационно-информационная система, интегрируя положительные особенности информационных систем, комплекс информационно-технических решений, элементы организационной структуры будет способствовать достижению стратегической устойчивости многоуровневой структуры таможенных органов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таможенные органы составляют единую федеральную централизованную систему. Эта организационно оформленная система включает управляющую подсистему - Федеральную таможенную службу (ФТС) и управляемые подсистемы - региональные таможенные управления (РТУ), таможни и таможенные посты. Современная система таможенных органов России находится на стадии активного институционального развития, которое в свою очередь обуславливает роль и место таможенных органов в системе регулирования внешнеэкономической деятельности, формирует функции и принципы и определяет деятельность всей системы таможенных органов. С момента образования современной таможенной системы роль и значение системы таможенных органов несоизмеримо возросли. Таможенные органы стали участвовать в выработке и реализации таможенной политики, осуществлять контроль за соблюдением таможенного законодательства и международных договоров государства по вопросам таможенного дела, встали на защиту экономической безопасности и экономических интересов страны, заняли важное место в накоплении доходной части федерального бюджета путем взимания таможенных пошлин, налогов, иных таможенных платежей. Создана единая таможенная граница и единая таможенная система. Роль таможенных органов в экономике страны уже трудно переоценить. Система таможенных органов является мощнейшим рычагом в регулировании внешнеэкономической деятельности.

Следует сделать акцент на том, что упрощение таможенных процедур и приведение их в соответствие международным стандартам таможенные администрации большинства стран проходили десятилетиями, в то время как ни одна из них не имела такой большой территории, протяженности таможенной границы и разнообразия региональных внешнеэкономических связей. Вместе с тем выстраивается целый ряд проблем в области международной безопасности и острых экологических проблем. И решение таких проблем системой таможенных органов предопределяет их дальнейшее развитие.

Перечень неразрешенных проблем в деятельности таможенных органов на сегодняшний день велик. Недостаточная эффективность реализации потенциала таможенного администрирования, что не позволяет должным образом обеспечить соблюдение законодательства России и создать благоприятную конкурентную среду в сфере внешнеторговой деятельности. Острыми проблемами встает вопрос занижения таможенной стоимости товаров и их недостоверное декларирование участниками внешнеторговой деятельности. Не в полной мере применяются международные стандарты, необходимые для применения торгово-логистических технологий. Недостаточная информированность таможенных органов Российской Федерации о ценообразовании, торгово-промышленной специализации в зарубежных странах, мировых тенденциях в разделении труда. Недостаточная эффективность контроля за товарами после их выпуска в обращение на таможенной территории страны. Недостаточное информационно-аналитическое обеспечение правоохранительной деятельности таможенных органов Российской Федерации. Низкий уровень взаимодействия оперативных подразделений таможенных органов с другими правоохранительными и контролирующими органами России. Недостаточное развитие системы подготовки и переподготовки кадров для таможенных органов Российской Федерации, особенно специалистов в области управления и контроля. Оплата труда должностных лиц таможенных органов Российской Федерации не соответствует экономической значимости принимаемых ими решений. Остается высоким уровень коррупции в таможенных органах Российской Федерации.

Для разрешения этих проблем и создания конкурентно-способной таможенной службы, эффективной для государства и прозрачной для участников внешнеэкономической деятельности необходимы: оптимизация количества пунктов пропуска; оборудование пунктов пропуска современными техническими средствами контроля; оптимизация количества контролирующих органов в пунктах пропуска, совершенствование технологий государственного контроля в пунктах пропуска; создание современных информационных таможенных си-

стем контроля; создание единой межведомственной базы данных контролирующих органов; создание единой базы данных справочных цен на основные товары и услуги; совершенствование автоматизированных систем выявления рисков; обеспечение транспарентности таможенного законодательства через внедрение международных стандартов таможенного администрирования; создание эффективных систем подбора и мотивации персонал таможенных органов.

Концепция развития системы таможенных органов должна носить комплексный, межведомственный характер, ее реализация предполагает не только развитие ФТС, но и создание цивилизованных условий для работы и развития бизнеса, защиты отечественного производителя, повышения качества таможенного администрирования, борьбы с коррупцией.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- 1 Агапова, А.В. Ввоз преференциальных товаров из республики индия в Россию / А.В. Агапова, А.В. Степаненкова // Экономика. Право. Инновации. – 2020. - № 2. – С. 17-24.
- 2 Агапова, А.В. Разработка направлений совершенствования единой системы тарифных преференций ЕАЭС / А.В. Агапова, Д.Э. Барсегян // Международная торговля и торговая политика. – 2019. - № 2. – С. 122-136.
- 3 Алексеева, Т.О. Система тарифных преференций в условиях Евразийского экономического союза: особенности применения и проблемы функционирования /Т.О. Алексеева // Финансы и кредит. – 2018. – № 16 (736). – С. 958-972.
- 4 Андриашин, Х. А. Таможенное право: учебник / Х. А. Андриашин, В. Г. Свинухов, В. В. Балакин. - М.: Магистр: Инфра-М, 2018. - 368 с.
- 5 Арустамов Э. А. Внешнеэкономическая деятельность : учебник / Э. А. Арустамов, Р. С. Андреева. - М. : КНОРУС, 2017. - 168 с.
- 6 Бакаева, О. Ю. Таможенное право / О.Ю. Бакаева, Г.В. Матвиенко. - М.: ЮРИСТЪ, 2018. – 428 с.
- 7 Бекашев, К. А. Таможенное право / К.А. Бекашев, Е.Г. Моисеев. - М.: Проспект, 2018. - 328 с.
- 8 Буваева, Н. Э. Международное таможенное право : учебник для бакалавриата и магистратуры / Н. Э. Буваева ; под общ. ред. А. В. Зубача. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 298 с.
- 9 Баландина, Г. Таможенно-тарифная политика и стимулирование инноваций в России. / Г. Баландина, Н. Воловик, С. Приходько. - М.: Издательский дом Дело РАНХиГС, 2018. - 228 с.
- 10 Бекашев, К. Таможенное право: учебник. - 3-е издание, переработанное и дополненное. / К. Бекашев, Е. Моисеев. - М.: Проспект, 2018. - 336 с.
- 11 Боков, К. Становление и развитие таможенного дела и таможенного законодательства России: монография. / К. Боков. - М.: Проспект, 2017. - 172 с.

12 Борисов, С.М. Таможенный союз: совместное взимание ввозных таможенных пошлин. / С.М. Борисов. // Деньги и кредит. - №8. - 2018. - С. 33-36

13 Бородавко, Е. Контроль таможенной стоимости как фактор сдерживания либерализации внешней торговли стран-членов единого экономического пространства. / Е. Бородавко. // Теория и практика таможенного дела и внешнеэкономической деятельности. - №1. - 2018. - С. 108-121.

14 Буваева, Н. Международное таможенное право: учебник. / Н. Буваева. - М.: Юрайт, 2018. - 376 с.

15 Вериш, Т.А. Проблемы взимания таможенных платежей. / Т.А. Вериш. // Проблемы и перспективы экономики и управления. - №12. - 2014. - С. 248-251.

16 Губин, А.В. Необходимость изменения системы тарифных преференций в Евразийском экономическом союзе // А.В. Губин / Вестник Российской таможенной академии. – 2017. – № 1(38). – С. 36-44.

17 Данные таможенной статистики ФТС РФ за 2019 год // Официальный сайт ФТС России [Электронный ресурс]. – URL: <http://stat.customs.ru> – 24.11.2020.

18 Ефремова, Е.И. Анализ проблем определения страны происхождения товаров в таможенных целях / Е.И. Ефремова // Сборник тезисов докладов конгресса молодых ученых. – 2017. – С. 34-42.

19 Завражных, М. Л. Таможенное право России: учеб. пособие / М. Л. Завражных. - 3-е изд., испр.. - М.: ОМЕГА-Л, 2018. - 207 с.

20 Исакова, А.О. Проблемы определения таможенной стоимости ввозимых товаров / А.О. Исакова, Г.Т. Мундузбаева, Э.Э. Казыбекова // Вестник КГУСТА. – 2017. – № 1. – С. 158-161.

21 Коварда, В.В. Таможенно-тарифное регулирование экономической безопасности России в условиях экономических санкций / В.В. Коварда, Р.А. Животов // Актуальные проблемы международных отношений в условиях формирования мультиполярного мира. - 2018. - С. 48-52.

22 Косаренко, Н. Н. Таможенное право: курс лекций / Н. Н. Косаренко. - М.: Волтерс Клувер, 2018. - 240 с.

23 Колумбекова, Т.Е. Совершенствование системы уплаты таможенных платежей в современных условиях. / Т.Е. Колумбекова. // Terra Economics. - №3. - Т. 3. - 2016. - С. 89-93.

24 Коник, Н. Таможенное дело: учебное пособие. - 2-е издание, стереотипное. / Н. Коник, Е. Невешкина. - М.: Омега-Л, 2018. - 206 с.

25 Маховикова, Г. Таможенное дело: учебник. - 2-е издание, переработанное и дополненное. / Г. Маховикова, Е. Павлова. - М.: Юрайт, 2017. - 408 с.

26 Матвиенко, Г.В. Принципы установления и взимания таможенных платежей: соотношение частных и публичных интересов. / Г.В. Матвиенко. // Современное таможенное регулирование в условиях функционирования единого экономического пространства. - 2016. - С. 63-70.

27 Немирова, Г.И. Таможенные платежи как фактор развития экономического потенциала России. / Г.И. Немирова, З.А. Ильяев. // Экономика и социум. - №3. - 2016. - С. 29-33.

28 Новиков, В. Таможенно-тарифное регулирование внешнеэкономической деятельности и таможенная стоимость: учебник. / В. Новиков В. Ревин, М. Цветинский. - М.: Бином, Лаборатория знаний, 2018. - 328 с.

29 Наумова, Т.С. Тарифные преференции: институциональный аспект применения / Т.С. Наумова, К.В. Холостякова // Общество: политика, экономика, право. - 2016. - № 8. - С. 43-49.

30 Новикова, С. А. Таможенное дело : учебник для бакалавриата и магистратуры / С. А. Новикова. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 302 с.