Интеграционные процессы: практические аспекты совершенствования российской таможни

В статье рассмотрены вопросы совершенствования российской таможни в условиях интеграционных процессов Таможенного союза за счет развития взаимодействия ФТС России с федеральными органами исполнительной власти, на основе новых механизмов обмена информацией, необходимой для таможенного и иных видов государственного контроля, осуществляемых на границе в пунктах пропуска.

На современном этапе развития экономики Российской Федерации важно соблюдать баланс между внутренним потенциалом и внешними факторами, связанными с процессами интеграции в мировую экономику. Для этого очень важно провести всестороннее изучение мирового опыта и с учетом национальных особенностей сформировать наиболее оптимальные пути и подходы к модернизации России в новых условиях.

Этим и многим другим вопросам была посвящена II Конференция по упрощению процедур торговли и «единому окну», прошедшая 23–34 апреля 2013 г. в Москве. Она была организована Евразийской экономической комиссией (ЕЭК) и Европейской экономической комиссией Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН).

Участники конференции уделили пристальное внимание вопросам функционирования Таможенного союза и происходящим в нем интеграционным процессам, в том числе связанным с созданием Интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза (ИИСВВТ) [1].

Были представлены проекты и подходы стран Таможенного союза (ТС) и Единого экономического пространства (ЕЭП) в области развития механизма «единого окна» в странах Таможенного союза. Также рассматривались вопросы правовых основ внутригосударственного и международного обмена торговыми данными, необходимыми для создания и функционирования механизма «единого окна» как на национальном уровне, так и в рамках Таможенного союза. Особое внимание было уделено современным подходам к проектированию и внедрению информационного обеспечения систем электронного обмена данными, в том числе ИИСВВТ ТС и ЕЭП при реализации механизма «единого окна» на основе использования международных стандартов и рекомендаций.

Автором статьи от российской стороны на конференции были представлены предложения по реализации государственных функций ФТС России в концепции «единого окна» с использованием системы межведомственного информационного взаимодействия.

В рамках развития трансграничного сотрудничества и содействия внешней и взаимной торговле на первый план выходят вопросы совершенствования государственного администрирования

Бормотова Елена Григорьевна — начальник отдела информационных таможенных технологий Главного управления информационных технологий Федеральной таможенной службы, полковник таможенной службы.

в пунктах пропуска через государственную границу.

В России был принят Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 394-ФЗ, нацеленный на сокращение количества государственных контрольных органов в пунктах пропуска при сохранении всех установленных законодательством Российской Федерации видов контроля, минимизацию времени их осуществления, а также на исключение дублирования функций контрольных органов [2].

Анализ показал, что федеральный закон и изданные в его развитие подзаконные акты позволяют в целом реализовать механизмы, заложенные в идеологии «единого окна». Так, с 29 июня 2011 г. таможенные органы осуществляют в пунктах пропуска полномочия по проведению транспортного контроля в полном объеме, а также документального санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного и ветеринарного контроля. До этого момента данные контрольные функции соответственно осуществлялись сотрудниками Ространснадзора, Россельхознадзора и Роспотребнадзора.

При реализации федерального закона особое внимание потребовалось уделить мероприятиям, обеспечивающим внедрение современных информационных технологий и автоматизацию функции государственного контроля в пунктах пропуска. В связи с этим Федеральная таможенная служба основной своей задачей считает организацию информационно-технического обеспечения для реализации положений федерального закона и изданных в его развитие постановлений Правительства Российской Федерации и межведомственных и ведомственных приказов.

Для проведения в пунктах пропуска транспортного, санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного и ветеринарного контроля требуется прежде всего обеспечить таможенные органы необходимой информацией и автоматизированными средствами поддержки принятия решений должностными лицами таможенных органов.

Поставленные задачи приходилось решать поэтапно, что было связано в том числе с неготовностью перечисленных ведомств на центральном уровне обеспечить информационное взаимодействие между ведомственными информационными системами для обеспечения таможенника в пункте пропуска необходимой для контроля информацией.

Таможенные органы осуществляют в пунктах пропуска полномочия по проведению транспортного контроля в полном объеме.

На первом этапе вместе с функциями по контролю таможенным органам были переданы имеющиеся в ведомствах программно-технические средства для осуществления иных видов контроля.

Таким образом, сложилась ситуация, когда должностные лица таможенных органов в пункте пропуска должны работать как в программном средстве ФТС России, так и в нескольких программных средствах других ведомств (*рис. 1*).

Технологическая схема осуществления таможенного и иных видов контроля на границе в автомобильном пункте пропуска представляет собой следующую последовательность этапов работ (действий) таможенного инспектора.

1-й этап. Должностное лицо таможенного органа после получения от водителя транспортных документов с использованием ведомственной «Автоматизированной системы „Пункт пропуска“» (АСПП) формирует автоматический запрос ранее поданной предварительной информации из центральной базы ФТС России. Получив по истечении нескольких секунд необходимые сведения, таможенник сверяет их с представленными документами и формирует соответствующие записи в электронном журнале прибытия в АСПП.

2-й этап. Транспортный контроль в полном объеме (документальный, инструментальный).

Должностное лицо таможенного органа работает уже за другим компьютером, а именно вносит сведения в программное средство Ространснадзора «Система контроля автомобильного транспорта — Транспортный контроль» (ИС СКАТ-ТК) о транспортных средствах и результатах транспортного контроля. При этом проверка специальных разрешений на перевозку тяжеловесных, крупногабаритных и опасных грузов, выдаваемых Росавтодором с помощью программных средств в ИС СКАТ-ТК, не предусмотрена.

3-й этап. Ветеринарный контроль (документарный).

Должностное лицо таможенного органа вносит сведения о результатах ветеринарного документарного контроля, проведенного в отношении определенных категорий товаров, в программное средство Россельхознадзора ИС «Аргус».

4-й этап. Карантинный фитосанитарный контроль (документарный).

Должностное лицо таможенного органа вносит сведения о результатах карантинного фитосанитарного контроля в модуль «ФитонадзорФТС» только в случае оформления актов карантинного фитосанитарного контроля о запрете ввоза подконтрольной продукции.

5-й этап. Санитарно-карантинный контроль (документарный).

Должностное лицо таможенного органа вносит сведения о результатах санитарно-карантинного контроля в соответствующий журнал учета, который еженедельно в бумажной и электронной формах направляется в территориальные подразделения Роспотребнадзора. Для проведения санитарно-карантинного контроля товаров через Интернет организован доступ должностных лиц таможенных органов на сайте Роспотребнадзора к российскому Реестру свидетельств о государственной регистрации на товары, подлежащие санитарно-эпидемиологическому надзору. Реестры, выданные соответствующими органами Республики Беларусь и Республики Казахстан, должностные лица таможенных органов просматривают на сайте Евразийской экономической комиссии.

6-й этап. Таможенный инспектор по результатам перечисленных видов контроля принимает решение о пропуске транспортного средства на территорию страны. Это решение он оформляет с использованием АСПП.

Исходя из сложившейся практики реализации Федерального закона, автором выделены следующие проблемные вопросы:
- работа таможенного инспектора в нескольких программных средствах;
- дублирование ввода информации вручную в каждом программном средстве;
- невозможность автоматического мониторинга и фиксирования сроков проведения каждого вида государственного контроля;
- невозможность решения аналитических и статистических задач;
- зависимость от поддержания в работоспособном состоянии программных и телекоммуникационных средств различных ведомств.

В целях решения перечисленных вопросов и сокращения неэффективных потерь для таможенной

Рисунок 1

Рабочее место инспектора таможенного органа пункта пропуска

службы автором были предложены направления, которые позволили кардинальным образом изменить сложившуюся ситуацию, и были нацелены на комплексное решение стоящих перед таможенными органами задач.

Параллельно в данный период времени Правительством Российской Федерации был сделан акцент на формировании подходов к созданию ИИСВВТ. В то же время происходило активное наращивание темпов развития системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) [3] в рамках инфраструктуры электронного Правительства Российской Федерации [4].

Опираясь на эти работы, автор смогла отразить необходимые принципиальные моменты взаимодействия информационных систем в пункте пропуска (централизованное ведение информационных ресурсов и взаимодействие информационных систем, совершенствование электронного обмена между ведомствами на основе единых требований к формату, структуре, способам передачи данных, а также к обеспечению информационной безопасности) при разработке и согласовании Концепции развития национального сегмента Российской Федерации ИИСВВТ[1].

Для реализации этого нового подхода при поддержке Департамента информационных технологий Аппарата Правительства Российской Федерации ФТС России был проведен следующий комплекс организационно-технических мероприятий, в которых автор принимала непосредственное участие:
- разработаны пять технологических карт межведомственного взаимодействия (далее — ТК МВ) с Ространснадзором, Россельхознадзором, Роспотребнадзором и Росавтодором, предусматривающих информационный обмен на центральном уровне через СМЭВ;
- проведены работы по модернизации программных средств (АСПП) в соответствии с утвержденными ТК МВ в целях расширения функционала для обеспечения возможности проведения таможенными органами иных видов контроля;
- проведена опытно-конструкторская работа по созданию программных средств, автоматизирующих процессы информационного взаимодействия с внешними информационными системами посредством СМЭВ.

В то же время Ространснадзором, Росавтодором, Россельхознадзором и Роспотребнадзором были разработаны и введены в эксплуатацию электронные сервисы этих ведомств для формирования и передачи сведений, необходимых для осуществления таможенного и иных видов государственного контроля, в виде электронных документов в ФТС России.

Все эти работы были проведены в 2012 г. и начале 2013 г. После проведения совместного с задействованными ведомствами тестирования работоспособности выбранных технических решений, инфраструктуры СМЭВ и самих электронных сервисов были осуществлены необходимые работы по исправлению отдельных недочетов и созданию необходимого организационного и методологического обеспечения.

Предложенная автором технология информационного электронного взаимодействия ФТС России с Ространснадзором, Россельхознадзором, Роспотребнадзором и Росавтодором, поддерживающая принцип однократного ввода информации, реализована в модернизированной версии АСПП и представлена на *рис. 2*.

Таможенный инспектор последовательно осуществляет в программном средстве АСПП таможенный, транспортный, ветеринарный, карантинный фитосанитарный и санитарно-карантинный контроль, входя в соответствующие программные задачи-закладки, переносит в них сведения, полученные из предварительной информации, и сведения, заполненные вручную. В мае этого года ФТС России перевела на новые условия работы все автомобильные и железнодорожные пункты пропуска.

Таким образом, в результате проведенного анализа и обобщения предложений по совершенствованию деятельности российской таможни за счет интеграции информационных ресурсов получены следующие выводы.

1. Внедрение ФТС России новой технологии взаимодействия государственных контролирующих органов направлено на экономию ресурсов за счет сокращения времени на проведение контроля в пунктах пропуска.
2. Разработанные ФТС России инновационные механизмы информационного взаимодействия могут быть использованы для обеспечения информационной поддержки при осуществлении таможенного контроля при проверке декларации на товары (таможенное декларирование).
3. Механизмы информационного взаимодействия являются достаточно универсальными и могут быть использованы другими федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации.
4. Разработанные и внедренные впервые ФТС России механизмы межведомственного взаимодействия могут стать основой для формирования ядра национального российского сегмента ИИСВВТ с элементами идеологии «единого окна».
5. Полученные научно-практические результаты могут быть использованы в условиях функционирования Таможенного союза при создании ИИСВВТ, в том числе в национальных сегментах Республики Беларусь и Республики Казахстан. ЭС

ПЭС 13120/03.07.2013

Рисунок 2

Новая технология взаимодействия в пункте пропуска

Примечание

1. Концепция развития национального сегмента Российской Федерации интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза (далее — Концепция ИИСВВТ) и План мероприятий по реализации Концепции ИИСВВТ (2011–2014 гг.) одобрена протоколом заседания Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления от 18 октября 2011 г. № 21.

Литература

1. Решение Комиссии Таможенного союза от 18 ноября 2010 г. № 470 «О Концепции создания Интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза и первоочередных мерах по ее реализации». http://tsouz.ru/KTS/KTS21/Pages/R_470.aspx.

2. Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 394-ФЗ «О передаче полномочий по осуществлению отдельных видов государственного контроля таможенным органам Российской Федерации». http://www.rg.ru/2010/12/30/tamojnya-dok.html.

3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года». http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=86005.

4. Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия». http://base.garant.ru/199319/