

## ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ТАМОЖЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

С.А. Хапилин

Раскрываются проблемы оценки эффективности деятельности таможенных органов Российской Федерации на современном этапе. Обосновывается тезис о том, что повышение эффективности государственного управления требует смещения приоритетов системы оценки деятельности таможенных органов в сторону определения эффективности создания институциональных условий для осуществления внешнеэкономической деятельности, повышения прозрачности и открытости системы оценки для участников внешнеэкономической деятельности.

*Ключевые слова:* административная реформа; внешнеэкономическая деятельность; таможенное регулирование, таможенные органы.

Таможенная служба России как социально-экономический институт занимает одно из центральных мест в механизме государственного регулирования внешнеэкономической деятельности. Таможенные органы обеспечивают формирование условий стабильной, благоприятной среды для внешней торговли, устойчивости и предсказуемости институциональной основы осуществления внешнеэкономических операций как для российских, так и для иностранных участников внешнеэкономической деятельности. Федеральная таможенная служба сегодня находится в стадии активных преобразований, целью которых является качественное повышение эффективности механизма таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности, создание современных и универсальных инструментов таможенного контроля.

Проблема оценки эффективности является одной из наиболее актуальных и практически значимых в комплексе взаимосвязанных проблем развития механизма таможенного регулирования ВЭД в условиях вступления России во Всемирную торговую организацию, присоединения к Киотской конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур, создания Таможенного союза и формирования Единого экономического пространства России, Белоруссии и Казахстана. Первостепенной задачей является освоение новых, более эффективных подходов к управлению развитием системы таможенных органов, разработка более совершенного методического обеспечения механизма таможенного регулирования [1].

Целевая составляющая механизма таможенного регулирования ВЭД существенно влияет и во многом определяет как его основное содержание, так и успешность функционирования. Именно цели задают общий вектор его развития, конкретные формулировки целей очерчивают рамки поиска средств их достижения. Используемые в «целевом блоке» показатели рассматриваются в качестве оснований для оценки действий таможенных органов, ответственных за их достижение, формируя у них

либо адекватные, либо искаженные стимулы. Кроме того, формулировки целей дают возможность участникам внешнеэкономической деятельности обоснованно судить о том, какая в действительности стратегия таможенного регулирования реализуется государством. Другими словами, цели формируют, консолидируют и изменяют элементы любого механизма, определяют инструменты, средства, модели и направления их достижения [2].

Сложность проблемы внедрения формализованных методов оценки результативности и эффективности деятельности таможенных органов предопределена разнонаправленностью задач содействия развитию внешней торговли и обеспечения поступления в федеральный бюджет таможенных платежей в полном объеме, необходимостью использования широкого круга индикаторов, сочетания количественных оценок с качественными и увязки оценочного инструментария с особенностями организации деятельности на том или ином уровне системы таможенных органов и др.

В настоящее время в системе управления таможенными органами осуществляется активный переход от организационно-распорядительных и правовых методов управления, при которых оценка деятельности происходит в значительной мере по критериям четкости, своевременности и полноты соблюдения процедур таможенного контроля, к программно-целевым методам управления, предполагающим оценку степени достижения таможенными органами поставленных общественно значимых результатов деятельности. В данном контексте ключевым становится вопрос создания системы достоверного информирования о состоянии механизма таможенного регулирования ВЭД в целях принятия эффективных управленческих решений.

В качестве стратегических целей Федеральной таможенной службы в соответствии с основными задачами экономической политики Правительства Российской Федерации в настоящее время определены:

- 1) повышение уровня соблюдения таможенно-

го законодательства Российской Федерации, обеспечение полноты и своевременности уплаты таможенных пошлин, налогов и таможенных сборов. Актуальность данной цели определяется тем, что в условиях финансово-экономического кризиса участники ВЭД пытаются минимизировать объем уплачиваемых таможенных платежей путем использования различных схем уклонения. Стабильное исполнение доходной части федерального бюджета зависит от обеспечения полноты уплаты таможенных платежей в федеральный бюджет при одновременном повышении уровня соблюдения таможенного законодательства в части правильности исчисления таможенных платежей, своевременности их взимания, принятия необходимых мер по сокращению задолженности по их уплате. Дополнительные возможности увеличения доходной части федерального бюджета позволяют решать задачи макроэкономической стабильности и интеграции российской экономики в международное экономическое пространство;

2) повышение качества предоставления услуг таможенными органами, сокращение издержек участников внешнеэкономической деятельности и государства, связанных с таможенным оформлением и таможенным контролем, что предполагает решение таких задач, как: упрощение таможенных процедур и ускорение таможенных операций при таможенном оформлении и таможенном контроле товаров; повышение информатизации и информационной прозрачности деятельности таможенных органов; внедрение выборочных методов таможенного контроля на основе применения системы управления рисками, уменьшения субъективизма при принятии решений о выпуске товаров; смещение таможенного контроля товаров с этапа основного таможенного оформления на этап, предшествующий прибытию товаров на таможенную территорию Таможенного союза, а также на этап после выпуска товаров и др.;

3) выявление и пресечение контрабанды оружия, наркотиков, контрафактной продукции и иных товаров, запрещенных к ввозу в Российскую Федерацию, а также товаров, предметов и ценностей, вывоз которых за границу Российской Федерации запрещен. Актуальность данной цели определяется необходимостью участия таможенных органов в обеспечении интересов экономической безопасности государства.

В настоящее время в России сложилась комплексная система оценки деятельности таможенных органов, предполагающая ежегодный отчет Федеральной таможенной службы как субъекта бюджетного планирования перед Правительством Российской Федерации по показателям конечного результата и степени достижения стратегических целей. Наряду с этим реализуется система оценки деятельности таможенных органов на основе системы ежегодно утверждаемых контрольных показателей эффективности деятельности региональных таможенных управлений и таможен, непо-

средственно подчиненных ФТС России, которые, в свою очередь, устанавливают показатели для подчиненных таможенных органов – таможен и таможенных постов.

Критический анализ показывает, что система оценки эффективности таможенных органов на современном этапе ее развития характеризуется рядом системных недостатков, существенно осложняющих выявление, анализ и решение проблемных вопросов таможенного регулирования ВЭД.

Во-первых, система оценки деятельности территориальных таможенных органов слабо корреспондируется с системой оценки деятельности Федеральной таможенной службы по достижению стратегических целей и тактических задач, реализуемой в рамках внедрения бюджетирования, ориентированного на результат. При этом в ряде случаев акцент при определении критериев эффективности Федеральной таможенной службы сделан на оценку результатов, не связанных с созданием институциональных условий для развития внешнеэкономической деятельности, оцениваются неуправляемые, несопоставимые результаты, рассматриваемые в большей степени с позиции количества, а не качества. К показателям, не в полной мере зависящим от деятельности таможенных органов, можно отнести пропускную способность вводимых в эксплуатацию автомобильных пунктов пропуска, количество принятых предварительных решений о классификации товаров в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Таможенного союза.

Одним из наиболее существенных недостатков системы оценки эффективности деятельности таможенных органов является слабая реакция на импульсы, идущие от центров принятия стратегических решений в сфере таможенного регулирования. Так, при подготовке Доклада о результатах и основных направлениях деятельности ФТС России на 2011–2013 гг. [3] практически не учтены принципиальные изменения, происходящие в связи с реализацией Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе РФ, а также связанные с функционированием Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана. Формирование Таможенного союза затронуло практически все области таможенного регулирования, связанные с таможенными платежами, нетарифным регулированием внешнеэкономической деятельности, функционированием системы таможенных органов. В новых условиях трансформируются не только задачи, но и функции, полномочия Федеральной таможенной службы, приоритетное значение приобретают вопросы совершенствования информационных технологий, сокращения сроков проведения таможенного контроля, создания таможенно-логистических терминалов. Тем не менее, данные приоритеты в настоящее время не находят должного отражения в системе оценки деятельности таможенных органов.

Во-вторых, анализ установленных показателей эффективности деятельности таможенных органов и «весовых коэффициентов» каждого показателя в общей системе оценки (рис. 1) позволяет сделать вывод о том, что реальными приоритетами деятельности таможенных органов являются полное и своевременное взимание таможенных платежей, а также точность и охват импортно-экспортных операций процедурами таможенного контроля. При этом декларируемые стратегические приоритеты развития таможенной системы предполагают создание благоприятных институциональных условий для развития внешнеторговой деятельности, сокращение издержек участников ВЭД.

Удельный вес результатов, непосредственно направленных на создание условий для развития внешней торговли, снижение издержек участников ВЭД в общем оцениваемом результате деятельности таможенных органов незначителен. Акцентированность деятельности ФТС России на фискальной функции и ориентация ее правоохранительной деятельности преимущественно на обеспечение полноты поступления таможенных платежей в бюджет обуславливают появление серьезных диспропорций механизма таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности.

Устойчивость такой системы к изменениям во внешней и внутренней среде, регулирующая роль адаптационных механизмов, выбираемых в условиях этих изменений, крайне низки. В конечном итоге выбранные приоритеты таможенного регулирования приводят к таким негативным последствиям, как: 1) сокращение числа участников внешнеэкономической деятельности; 2) усиление фискального бремени для субъектов внешнеэкономической деятельности; 3) совершенствование способов уклонения от уплаты таможенных платежей и их широкое распространение.

В-третьих, система оценки эффективности дея-

тельности таможенных органов направлена на обоснование распределения средств материального стимулирования должностных лиц, в связи с чем, с одной стороны, оценка «распыляется» по максимально широкому спектру функций таможенных органов. С другой стороны, итоговые результаты оценки влияют на объемы материального стимулирования всех должностных лиц региональных таможенных управлений и таможен. С 2010 г. в дополнение к контрольным показателям эффективности деятельности устанавливаются аналитические показатели, вводимые для прогнозирования и определения объективных значений контрольных показателей эффективности деятельности и не учитываемые при расчете интегральной оценки эффективности. Тем не менее, удельный вес данных показателей в общем объеме незначителен. Динамика количества показателей эффективности деятельности в 2005–2012 г. представлена на рис. 2.

Результатом является практика применения санкций в отношении структурных подразделений, не обеспечивших достижение показателей, в том числе в условиях, когда результат зависит от действий нескольких структурных подразделений таможенных органов. В подобных ситуациях начинается борьба структурных подразделений таможенных органов за перенос «неудобных» показателей в иную сферу ответственности, и, как следствие, отсутствуют системные действия по получению и анализу реального состояния механизма таможенного регулирования ВЭД.

Данное обстоятельство также обуславливает закрытый внутриведомственный характер информации о выполнении показателей эффективности деятельности. Участники ВЭД и лица, осуществляющие деятельность в сфере таможенного дела, и их некоммерческие объединения, Торгово-промышленная палата и ее региональные структуры, непосредственно заинтересованные в повышении каче-

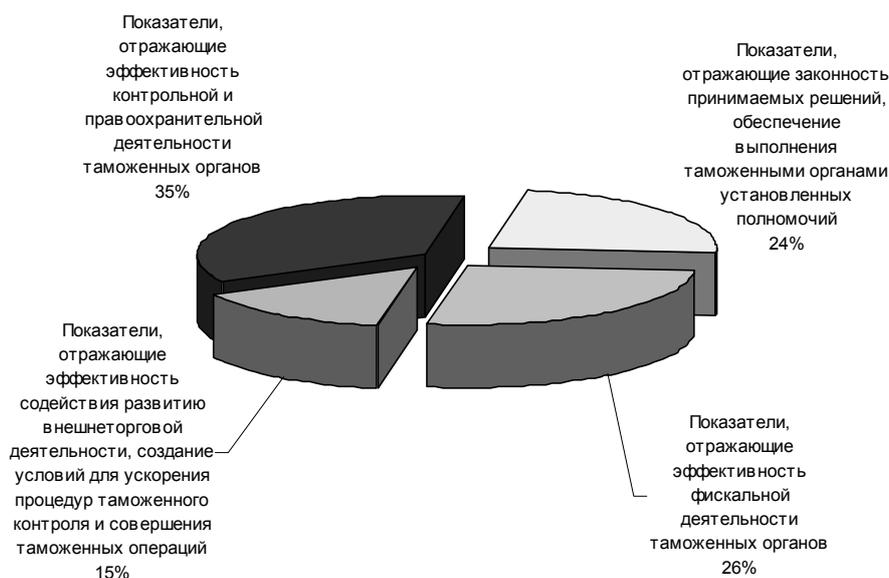


Рис. 1. Удельный вес контрольных показателей эффективности территориальных таможенных органов в 2012 г. [4]

ства и скорости процессов таможенного оформления и таможенного контроля, не включены в систему оценки эффективности деятельности таможенных органов. В этой связи они не имеют возможности осуществлять мониторинг показателей эффективности, их обоснованности и объективности.

Таким образом, действующая система оценки эффективности деятельности таможенных органов характеризуется чрезмерно широким охватом направлений деятельности таможенных органов, высокой степенью субъективизма при определении итоговой оценки, что обусловлено взаимозависимостью системы контрольных показателей эффективности деятельности с механизмом материального стимулирования должностных лиц таможенных органов, закрытостью системы оценки для непосредственных участников процесса таможенного оформления товаров. В данных условиях необходима кардинальная трансформация как самой системы показателей, так и процедуры оценки эффективности деятельности таможенных органов на основе следующих императивов.

1. Стратегическим приоритетом оценки эффективности деятельности таможенных органов должно стать обеспечение объективной основы для принятия обоснованных управленческих решений и осуществления контроля за их исполнением, выявления ключевых факторов, влияющих на эффективность таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности. Объективный анализ деятельности таможенных органов предполагает разграничение системы показателей, влияющих на материальное стимулирование и показателей, используемых для оценки функционирования механизма таможенного регулирования ВЭД. Совокупность целевых показателей должна выступать в качестве точки отсчета не для оценки действий структурных подразделений таможенных органов, а для определения результативности таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности. Другими словами, выявление отступлений от целевых показателей или неудовлетворительная динамика их реализации – это не основание для санкций, а исходный пункт начала ана-

литического процесса, направленного на выявление проблем и поиск путей их решения.

2. Ключевыми приоритетами системы оценки эффективности деятельности таможенных органов должны стать: повышение прозрачности; публичный характер формирования сведений о результатах оценки эффективности; мониторинг эффективности деятельности таможенных органов со стороны российских некоммерческих организаций, объединяющих лиц, осуществляющих внешнеэкономические операции и деятельность в области таможенного дела. Такой мониторинг должен предусматривать: формирование перечня некоммерческих организаций, уполномоченных осуществлять оценку эффективности деятельности таможенных органов; опубликование информации о выполнении таможенными органами установленных показателей; направление в Федеральную таможенную службу заключений некоммерческих организаций о достижении таможенными органами установленных показателей, их достоверности и соответствии показателей реализуемым направлениям совершенствования механизма таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности.

3. Повышение эффективности таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности предполагает необходимость смещения приоритетов системы в сторону оценки эффективности создания таможенными органами институциональных условий для осуществления внешнеэкономической деятельности. Основным требованием к оценке деятельности таможенных органов должна стать направленность показателей на оценку эффективности содействия таможенных органов развитию внешнеэкономической деятельности, с одной стороны, и качественный анализ эффективности контрольной работы таможенных органов, с другой. Реализация данной задачи должна осуществляться как путем выделения новых показателей эффективности деятельности, объективно отражающих тенденции и результаты внедрения современных информационных технологий, сокращения сроков проведения таможенного контроля, так и повышение их удельного веса в общей сис-

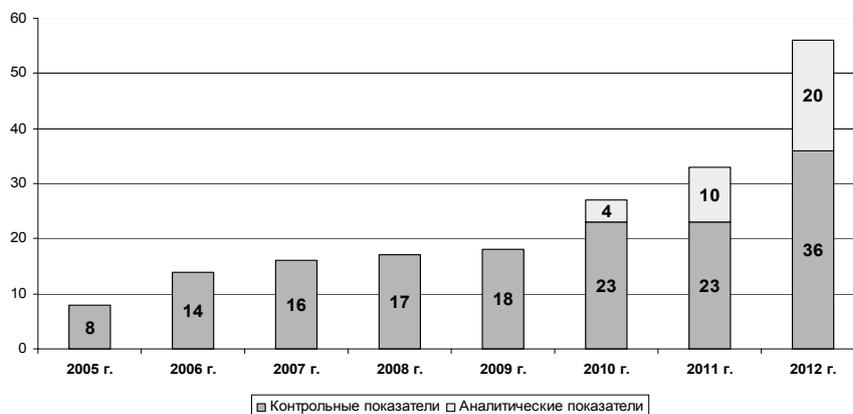


Рис. 2. Динамика роста количества показателей эффективности деятельности в 2005–2012 гг.

теме показателей. К числу таких индикаторов, позволяющих оценить результаты реализуемой таможенными органами политики по содействию развитию внешнеэкономической деятельности, как показывает практика работы Южного таможенного управления, можно отнести следующие:

– долю деклараций на товары, срок выпуска товаров по которым не превышает 1-го дня. В условиях существенного сокращения сроков проведения таможенного контроля показатель срока выпуска товаров напрямую влияет на наличие у участников внешнеэкономической деятельности дополнительных издержек, связанных с помещением товаров на временное хранение;

– количество деклараций на товары, срок выпуска товаров по которым превышает установленные сроки. В условиях предъявляемых Таможенным кодексом Таможенного союза жестких требований к срокам выпуска товаров принципиальное значение приобретает соблюдение таможенными органами сроков выпуска товаров, декларируемых по таможенной процедуре экспорта, если при этом не предполагается уплата вывозных таможенных пошлин (до 4 часов), а также соблюдения таможенными органами требований к продлению срока выпуска товара. Данный показатель характеризует оперативность совершения таможенными органами контрольных операций при осуществлении документального контроля деклараций на товары;

– загруженность инспекционно-досмотровых комплексов. Эффективное применение ИДК является приоритетным направлением совершенствования таможенного контроля, предусмотренным Киотской конвенцией, Рамочными стандартами безопасности и облегчения мировой торговли, позволяющим повысить эффективность контроля при одновременном ускорении времени его проведения без повреждения товаров и транспортных средств. При этом в отличие от установленного ФТС России показателя эффективности применения ИДК расчет загруженности его применения направлен, в первую очередь, на ускорение прохождения таможенных операций с товаром в пунктах пропуска через таможенную границу;

– количество деклараций на товары, оформленных с применением технологии удаленного выпуска. Внедрение перспективных таможенных технологий, предусматривающих автоматизацию большинства этапов таможенного декларирования

товаров, протоколирование сроков проведения таможенного контроля, прозрачность процедур взаимодействия таможенных органов и участников ВЭД, является ключевым фактором создания благоприятных институциональных условий для осуществления внешнеэкономических операций. Технология удаленного выпуска, основанная на таможенном декларировании товаров с использованием сети Интернет, предполагает разделение процедур документального контроля в специализированных центрах электронного декларирования и фактического контроля на приграничных таможенных постах (таможенно-логистических терминалах). В отличие от действующего показателя, предполагающего анализ доли деклараций на товары с использованием данной технологии в общем объеме декларирования, показатель количества деклараций отражает реальную динамику ее распространения и является индикатором заинтересованности участников ВЭД в ее применении.

Качественная трансформация оценочных инструментов позволит переориентировать механизм таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности на реализацию задач содействия развитию внешней торговле, минимизацию издержек участников внешнеэкономической деятельности при осуществлении внешнеторговых операций, ускорение процедур таможенного контроля и внедрение перспективных таможенных технологий.

#### Литература

1. *Внешиэкономическая стратегия Российской Федерации до 2020 года.* – <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/foreigneconomicactivity/vec2020>.

2. Тамбовцев, В. *Цели социально-экономического развития России в четырех стратегиях / В. Тамбовцев // Вопросы экономики.* – 2008. – № 3. – С. 122.

3. *Доклад о результатах и основных направлениях деятельности ФТС России на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов.* – <http://www.customs.ru>.

4. *Приказ ФТС России от 18.04.2012 № 755 «О контрольных показателях эффективности деятельности региональных таможенных управлений и таможен, непосредственно подчиненных ФТС России, на 2012 год».*

Поступила в редакцию 21 июня 2012 г.

**Хапилин Станислав Анатольевич.** Кандидат экономических наук, доцент кафедры международной торговли и таможенного дела, Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), г. Ростов-на-Дону. Область научных интересов – таможенное регулирование внешнеэкономической деятельности. Контактный телефон: 89185285834. E-mail: khapilin@mail.ru

**Stanislav Anatolievich Khapilin,** Candidate of Science (Economics), Associate Professor of Foreign Trade and Customs Department of Rostov State Economic University (RSEU), Rostov-on-Don. Research interests: customs regulation of foreign economic activity. Contact phone number: 89185285834. E-mail: khapilin@mail.ru