

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ТАМОЖЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Раскрываются проблемы оценки эффективности деятельности таможенных органов Российской Федерации на современном этапе административной реформы. 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.

Повышение эффективности деятельности государственных органов власти и управления в рамках современных представлений об экономической роли государства в условиях открытой экономики стало основой всех крупных реформ системы государственного регулирования за последние десятилетия. В соответствии с концепцией «эффективного государства», получившей в экономической литературе наименование «новое государственное управление» [1. С. 345–358; 2. С. 136–145], по-новому представляется роль государства в экономике. Ее основные постулаты сводятся к следующим методологическим положениям:

1) переориентация деятельности органов государственной власти и администраторов бюджетных средств с «освоения» выделенных им ассигнований на достижение конечных, общественно значимых и измеряемых результатов и применение принципиально новой идеологии бюджетного планирования, ориентированного на результат, предполагающий: определение стратегических целей и тактических задач деятельности; структурирование деятельности по программам, направленным на решение тактических задач; разработку качественно измеримых показателей; проведение мониторинга и оценки эффективности реализации программ; установление целевых значений показателей достижения мероприятий программ; разработку механизма финансирования в зависимости от достижения заданных показателей эффективности деятельности;

2) информационная открытость и прозрачность процессов и результатов государственного управления, предполагающая повсеместное использование информационно-коммуникационных технологий в процессах государственного управления, расширение доступа граждан доступа к юридически значимой информации, привлечение институтов гражданского общества к процессам оценки эффективности деятельности органов государственной власти и управления, проведение общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;

3) ориентация органов государственной власти и управления на потребителей государственных услуг, предполагающая повышение качества и доступности государственных услуг, разработку и внедрение стандартов государственных услуг, а также административных регламентов выполнения данных услуг органами государственной власти, ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства;

4) децентрализация государственного управления на основе принципа субсидиарности, выражающаяся в передаче части государственных функций негосударственным организациям, развитию системы саморегулируемых организаций, активизации деятельности территориальных подразделений государственных органов, повышении их ответственности за достижение конечных результатов деятельности.

Вышеизложенные постулаты в значительной степени повлияли на трансформацию механизма таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности (ВЭД) в России. Важнейшие задачи социально-экономического развития Российской Федерации, предполагающие усиление позиций России на мировом рынке, обеспечение глобальной конкурентоспособности обрабатывающих отраслей российской промышленности, географическую диверсификацию внешнеэкономических связей, создание евразийского экономического пространства [3], меняют целевые установки механизма таможенного регулирования ВЭД. Целевая составляющая механизма таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности существенно влияет и во многом определяет как его основное содержание, так и успешность функционирования. Именно цели задают общий вектор развития, конкретные формулировки целей очерчивают рамки поиска средств их достижения, что, в свою очередь, повышает эффективность таможенного регулирования. Используемые 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 средства, модели и направления их достижения [4. С. 122].

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 обще-

ственно 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 таможенного 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, часть участников ВЭД переходит в теневой сектор. 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 следующих задач: 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, а также оценка деятельности

региональных таможенных управлений, таможен и таможенных постов в соответствии с ежегодно утверждаемой системой контрольных показателей эффективности деятельности. Система формирования контрольных показателей эффективности деятельности таможенных органов предусматривает ежеквартальную оценку совокупности контрольных показателей эффективности деятельности региональных таможенных управлений и таможен, непосредственно подчиненных ФТС России, которые, в свою очередь, устанавливают показатели для подчиненных таможенных органов – таможен и таможенных постов.

Система оценки эффективности таможенных органов на современном этапе ее развития характеризуется рядом системных недостатков, существенно осложняющих выявление, анализ и решение проблемных вопросов таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности.

Во-первых, система оценки деятельности территориальных таможенных органов (региональных таможенных управлений и таможен) 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 условий для функционирования предпринимательства; оцениваются неуправляемые, несопоставимые, несущественные 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. [5] 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 началом функционирования 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 [6] и «весовых коэффициентов» каждого показателя в общей системе оценки 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 том, что 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. Сфокусированность 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, акцент системы оценки эффективности деятельности таможенных органов смещен в сторону обоснования 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. 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 качества и скорости процессов таможенного оформления и таможенного контроля, не включены в систему оценки эффективности деятельности таможенных органов, 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 взаимоувязанностью 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 для системы результативных целей должна выступать в качестве точки отсчета для оценки не действий структурных подразделений таможенных органов и отдельных таможенных органов, а успешности процесса взаимодействия отдельных элементов системы таможенных органов друг с другом и участниками внешнеэкономической деятельности. Иначе говоря, выявление отступлений от целевых показателей или неудовлетворительная динамика их реализации – это не основание для санкций, а исходный пункт начала аналитического процесса, направленного на выявление проблем и поиск путей их решения.

2. Повышение эффективности таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности предполагает необходимость смещения приоритетов системы в сторону оценки эффективности создания институциональных условий для осуществления внешнеэкономической деятельности. Основными требованиями к оценке деятельности таможенных органов должны 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 выде-

ления 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 системе показателей.

3. Ключевыми приоритетами трансформации процесса оценки эффективности деятельности таможенных органов должны стать повышение прозрачности системы, публичный характер формирования сведений о результатах оценки эффективности и разработка механизма мониторинга 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, полномочных осуществлять оценку эффективности деятельности таможенных органов, опубликование информации о выполнении таможенными органами установленных показателей и

регулярное формирование и направление в Федеральную таможенную службу заключений некоммерческих организаций о достижении таможенными органами установленных показателей, их достоверности и адекватности показателей реализуемым направлениям совершенствования механизма таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что современный этап реализации административной реформы в России предполагает качественную трансформацию таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности. Совершенствование методики определения эффективности деятельности таможенных органов, повышение ее транспарентности позволят обеспечить стимулы для переориентации механизма таможенного регулирования на реализацию задач содействия развитию внешней торговле, снижения издержек участников внешнеэкономической деятельности при осуществлении внешнеторговых операций, ускорения сроков совершения таможенных операций и проведения таможенного контроля.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Dunn W., Miller D.Y.* A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform // *Public Organization Review*. 2007. Vol. 7.
2. *Лобанов В.В.* Модернизация государственного управления: проблемы и решения // *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2010. № 2.
3. *Внешеэкономическая* стратегия Российской Федерации до 2020 года. URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/foreigneconomicactivity/vec2020>
4. *Тамбовцев В.* Цели социально-экономического развития России в четырех стратегиях // *Вопросы экономики*. 2008. № 3.
5. *Доклад* о результатах и основных направлениях деятельности ФТС России на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов. URL: <http://www.customs.ru>
6. *Приказ* ФТС России от 29.03.2011 № 665 «О контрольных показателях эффективности деятельности региональных таможенных управлений и таможен, непосредственно подчиненных ФТС России, на 2011 год».

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 2 мая 2012 г.