

КОНТРОЛЬНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ – ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Акатова А.А, Андреева М.С. студенты 5 курса факультета таможенного дела Санкт-Петербургского имени В.Б.Бобкова филиала Российской таможенной академии, kirguduetoya@ya.ru
maschulka-murr@mail.ru

Научный руководитель: Афонин П.Н, доктор технических наук, профессор-заведующий кафедрой технических средств таможенного контроля и криминалистики Санкт-Петербургского имени В.Б.Бобкова филиала Российской таможенной академии, Pnafonin@yandex.ru

Аннотация:

В статье рассматриваются проблемы применения контрольных показателей эффективности деятельности таможенных органов. В настоящее время нет даже самых общих наметок теории эффективности, её понятийный аппарат совсем не разработан. Совершенствование системы оценки эффективности таможенной деятельности приведет к повышению эффективности управления. В статье дано понятие эффективности таможенной деятельности и представлены контрольные показатели на основе нормативно-правовых актов. Также выявлены проблемы оценки таможенной деятельности и на их основании разработаны перспективные направления развития, которые предполагают обособленность решения должностных лиц таможенных органов от обязанности выполнения плана, разграничение эффективности управления на системную и оперативную, мероприятия по противодействию коррупции.

Ключевые слова: эффективность таможенной деятельности, контрольные показатели, таможенное дело.

CONTROL INDICATORS OF EFFICIENCY OF ACTIVITY OF CUSTOMS AUTHORITIES – PROBLEMS OF APPLICATION AND DEVELOPMENT PROSPECT

Akatova A.A., Andreeva M.S. students of the 5th course of the customs faculty of the Saint-Petersburg branch named after V.B. Bobcov of the Russian Customs Academy, kirguduetoya@ya.ru
maschulka-murr@mail.ru

Research supervisor: Afonin P.N., a doctor of the technical sciences (GrandPhD), professor, the head of the department of Technical means of customs control and criminalistics of the Saint-Petersburg branch named after V.B. Bobkov of the Russian Customs Academy, Pnafonin@yandex.ru

The Abstract:

In article problems of application of control indicators of efficiency of activity of customs authorities are considered. Now there are no most general bastings of the theory of efficiency even, its conceptual framework isn't developed not so. Improvement of system of an assessment of efficiency of customs activity will lead to management efficiency increase. In article the concept of efficiency of customs activity is given and control indicators on the basis of normative legal acts are presented. Problems of an assessment of customs activity are also revealed and on their basis the perspective directions of development which assume isolation of the decision of officials of customs authorities from a duty of implementation of the plan, management efficiency differentiation on system and quick, actions for corruption counteraction are developed.

Keywords: efficiency of activity of customs authorities, control indicators, customs business.

Интеграционные направления последнего десятилетия привели к изменению модели управления не только в коммерческих организациях, но и в государственной службе.

Актуальность исследования обусловлена тем, что управление таможенными органами осуществляется на основе показателей результативности таможенной деятельности, а совершенствование системы оценки эффективности таможенной деятельности приведет к повышению эффективности управления.

Целью работы является выявление проблем применения контрольных показателей эффективности деятельности таможенных органов и перспектив их развития.

Чтобы достичь поставленную цель необходимо решить следующие задачи:

1. Дать характеристику понятию эффективность таможенной деятельности.
2. Изучить показатели эффективности таможенной деятельности на основе нормативно-правовых актов.
3. Выявить проблемы оценки деятельности таможенных органов.
4. Выявить пути решения проблем оценки деятельности таможенных органов.

В настоящее время нет даже самых общих наметок теории эффективности, её понятийный аппарат совсем не разработан. Существующие научные труды по оценке результатов труда работников управления, по большей части, носят абстрактный характер, предусматривают трудоемкую процедуру оценки¹.

Эффективность таможенной деятельности следует понимать как меру, которая характеризуется достижением результата либо цели таможенной деятельности или степенью приближения к ней. Действенность таможенной

¹ Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход / Учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ИКЦ «Март»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2007. — С.330

деятельности определяется значениями показателей, отражающих достигнутый итоговый результат труда.

Структура понятия «эффективность таможенного дела» можно представить, как показано на рис.1²:



Рис.1 Архитектура понятия «эффективность таможенного дела»

В вопросах выбора показателей эффективности таможенной деятельности не существует полной однозначности. Это связано с трудностями выражения одних показателей через другие и их

² Косенко В.П., Опошнян Л.И. Основы теории эффективности таможенного дела. - М.: РИО РТА, 2005.- С. 42

комплексированием в один показатель, отражающий главную цель таможенной деятельности.

Существуют различные подходы к оценке результативности таможенной службы. Среди них³:

1. Эффективность фискальной деятельности - обычно оценивается как сумма таможенных платежей, перечисленных в бюджет.
2. Уровень выполнения планового задания по взысканию и перечислению таможенных платежей в доход федерального бюджета.
3. Исполнение таможенных технологий.
4. Темпы сбора, обработки и информации.
5. Общий комплексный показатель эффективности таможенного контроля.
6. Вложение в экономику государства.

Рационально проводить выбор и оценку показателей со всех имеющихся позиций, с последующей обработкой для получения интегрального результата, для достижения наиболее справедливых оценок таможенной деятельности.

Показатели результативности таможенной деятельности могут представлять собой набор индикаторов различного характера. Они могут выражаться как в качественной, так и количественной форме, быть как слабоформализуемыми, так и четко квантифицируемыми. Наиболее распространенной является практика, при которой органы власти устанавливают определенные требования к показателям результативности. При оценке эффективности всегда используют несколько показателей (абсолютные и относительные, общие и частные)⁴.

³ Медведева М.В. Экономика таможенного дела: курс лекций СПб.: РИО СПб филиала РТА, 2008. – 188 с. – С. 139

⁴ Коначовская В., Мясникова М. Оценка эффективности управления предприятием//Тор-Мападсг. 2003. Л 5.

В Российской Федерации показатели эффективности таможенной деятельности ставятся в строгую аналогию со стратегическими целями и тактическими задачами работы Федеральной таможенной службы⁵.

Стратегическая цель 1. Повышение уровня соблюдения таможенного законодательства Российской Федерации, обеспечение полноты и своевременности уплаты таможенных пошлин, налогов и таможенных сборов.

ФТС России характеризует степень достижения первой стратегической цели следующими показателями:

1. Доля исков (заявлений) к таможенным органам, по которым судами приняты решения не в пользу таможенных органов, в общем числе исков (заявлений) к таможенным органам, рассмотренных судами;

2. Выполнение федерального закона о федеральном бюджете в части администрируемых таможенных платежей;

3. Доля таможенных платежей, которые зачислены участниками ВЭД с нарушением установленных сроков, в общей сумме перечисленных таможенных платежей в федеральный бюджет.

Стратегическая цель 2. Улучшение качества оказания услуг таможенными органами, уменьшение расходов участников внешнеэкономической деятельности и государства, сопряженных с таможенным оформлением и таможенным контролем.

ФТС России характеризует степень достижения второй стратегической цели следующими показателями:

1. Срок проведения таможенных процедур, который необходим для выпуска товаров при таможенном оформлении в месте их декларирования;

2. Интервал времени на выполнение таможенных процедур в автомобильных пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации;

⁵ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной таможенной службы на 2011 – 2013 годы. http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=334:-----20112013-&catid=29:2011-01-24-14-49-58&Itemid=1830&Itemid=2025

3. Доля государственных услуг и функций, которые предоставляются и исполняются ФТС России в соответствии с административными регламентами, в общем объеме государственных услуг и функций ФТС России;

4. Доля участников ВЭД, дающих одобрительную оценку работе таможенных органов, в общем числе опрошенных.

Стратегическая цель 3. Обнаружение и пресечение контрабанды наркотиков, оружия, контрафактной продукции и иных товаров, запрещенных к ввозу в Российскую Федерацию, а также товаров, предметов и ценностей, вывоз которых за границу Российской Федерации запрещен.

Степень достижения третьей стратегической цели ФТС России характеризуется следующими показателями:

1. Доля ввезенных на таможенную территорию Российской Федерации товаров, по которым таможенные органы приняли меры по ликвидации нарушений законодательства Российской Федерации, в общем количестве ввезенных товаров;

2. Доля уголовных дел, заведенных таможенными органами, в общем объеме зарегистрированных преступлений, которые отнесены к компетенции таможенных органов.

Отчет о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной таможенной службы на 2011 – 2013 годы показывает, что оценка деятельности таможенных органов проводится в аспекте общей результативности, что касается эффективности деятельности государственных гражданских служащих, то в Федеральном Законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» №79-ФЗ от 27.07.2004 прослеживается четкий курс оценки деятельности государственных гражданских служащих на основе их показателей результативности.

В Федеральном Законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» заложены два вида показателей результативности деятельности: обобщенные и специфические. Обобщенные показатели

результативности утверждаются Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации; специфические - утверждаются правовым актом государственного органа в соответствии с особенностями его задач и функций⁶.

Под обобщенными показателями результативности профессиональной служебной деятельности понимаются типовые показатели (процессов), общие для многих гражданских служащих. Ими могут выступать показатели, характеризующие сроки подготовки нормативных правовых актов, приема и выдачи документов и так далее.

Под специфическими показателями результативности профессиональной служебной деятельности понимаются индивидуально установленные для отдельных гражданских служащих показатели непосредственного результата, связанные со спецификой деятельности органа государственной власти и/или спецификой деятельности гражданского служащего. Ими могут выступать показатели, характеризующие определенный функционал гражданских служащих, связанный с предоставлением государственных услуг или принятием значимых административных решений.

Документ, который раскрывает все показатели эффективности таможенной деятельности это - Постановление Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2012 г. N 994 "Об утверждении Положения о системе показателей работы таможенных органов Российской Федерации, порядке и методике их мониторинга"⁷.

Согласно Положению ведущими показателями работы таможенных органов Российской Федерации являются:

1. Продолжительность осуществления таможенными органами Российской Федерации операций, которые связаны с осуществлением государственного контроля в автомобильных пунктах пропуска.

⁶ Часть 17 Статьи 50 Федерального Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» №79-ФЗ от 27.07.2004

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации N 41 от 8 октября 2012 г.

2. Период времени, прошедший с момента завершения таможенной процедуры таможенного транзита товаров, перемещение которых под таможенным контролем совершается автомобильным транспортом, от таможенного органа в месте прибытия до внутреннего таможенного органа до момента выпуска товаров в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления.

3. Доля деклараций на товары, которые оформлены в электронном виде без представления документов на бумажном носителе, в общем количестве оформленных деклараций на товары, при условии что товары (транспортные средства) не опознаны как рискованные поставки, нуждающиеся в дополнительной проверке документов на бумажных носителях.

4. Доля стоимости товаров, которые оформлены в электронном виде без представления документов на бумажном носителе, в общей стоимости оформленных товаров, при условии что товары (транспортные средства) не опознаны как рискованные поставки, нуждающиеся в дополнительной проверке документов на бумажных носителях.

5. Уровень реализации планируемого задания по перечисленным таможенными органами прибылям в государственный бюджет.

6. Доля таможенных платежей, которые возвращены плательщикам в связи с удовлетворением прошений участников ВЭД на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица, в общем объеме оплаченных таможенных платежей.

7. Доля таможенных платежей, которые возвращены плательщикам или которые зачтены в счет предстоящих платежей по судебным решениям, которые отменяют незаконные решения должностных лиц таможенных органов, в общем объеме уплаченных таможенных платежей.

8. Доля товарных партий ввозимых (вывозимых) товаров, в отношении которых произведен таможенный досмотр, в общем количестве товарных партий, в отношении которых подана декларация на товары.

9. Доля товарных партий, которые подверглись таможенному досмотру, по результатам которого были обнаружены нарушения таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства Российской Федерации о таможенном деле либо в результате которого было отказано в выпуске товаров, в общем объеме досматриваемых партий товаров.

10. Доля продуктивных таможенных проверок после выпуска товаров в общем количестве оконченных таможенных проверок.

Мониторинг показателей работы таможенных органов представляет собой сбор, обобщение и анализ информации о результатах работы таможенных органов, а также оценку выполнения показателей.

Все-таки, имеется достаточно проблем в комплексной оценке результативности таможенной деятельности.

Недостатки действующего способа оценки:

– увеличение показателей, не до конца зависящих от деятельности таможенных органов;

– некорректная попытка служить универсальным инструментом оценки на всех уровнях иерархии;

– коррупция⁸.

Проанализируем подробнее каждый из недостатков.

1. Показатели, не до конца зависящие от деятельности самих таможенных органов, не могут в полной мере давать оценку таможенной деятельности. К ним можно отнести: пропускную способность вводимых в эксплуатацию автомобильных пунктов пропуска, количество принятых предварительных решений о классификации товаров в соответствии с единой ТНВЭД ТС.

Решение: выявление главных аспектов, оказывающих влияние на продуктивность таможенного регулирования внешнеэкономической

⁸ <http://ego.uapa.ru/issue/2010/02/01/>

деятельности. К таким факторам можно отнести обособленность решения должностных лиц таможенных органов от обязанности выполнения плана.

2. Некорректная попытка служить универсальным инструментом оценки на всех уровнях иерархии: если таможенный пост и таможня непосредственно привлечены в осуществление таможенных операций в отношении товаров и транспортных средств, то уровень регионального управления предполагает деятельность по организации и управлению работы всех подчиненных таможен соответствующего региона. Уровень Центрального аппарата Федеральной таможенной службы Российской Федерации, помимо задач, возложенных на региональные управления (но в масштабах всей России), предполагает также и законотворческую деятельность, а также воздействие на таможенную политику государства. По вышеуказанным причинам деятельность таможенных органов разного уровня управления не может оцениваться по идентичным показателям.

Решение: деятельность таможенных органов на каждом уровне иерархии должна оцениваться обособленно, в соответствии с целями и задачами, разными для каждого уровня. Также следует видоизменить существующие критерии и выработать качественно новую систему оценки результативности таможенной деятельности, которая охватила бы все иерархические ступени подразделений таможенных органов в отдельности и дала бы истинную аналитическую информацию таможенной деятельности.

Одним из способов решения данной проблемы это разграничение эффективности управления на системную и оперативную⁹.

Операционной эффективностью называется эффективность непосредственной деятельности по таможенному оформлению и контролю, другими словами, это эффективность таможен и таможенных постов.

Системной эффективностью называется эффективность управленческого труда на уровне РТУ и ФТС, поскольку именно качеством

⁹ Косенко В.П., Опошнян Л.И. Основы теории эффективности таможенного дела. - М.: РИО РТА, 2005. - С. 32

«человеческого материала» этих уровней иерархической структуры определяется организационно-штатная структура и материально-техническая оснащенность.

4. Наиболее «паразитирующим» фактором эффективности системы таможенных органов является коррупция. Таможенную службу довольно часто приводят в качестве примера в качестве наиболее коррумпированной. Учитывая важнейшую роль, которую играет таможенная служба в сборе доходов, расширению торговли, обеспечении национальной безопасности и защите общества, факт коррупции в таможенных органах отрицательно влияет на темпы социального и экономического роста страны и перспективы национального развития.

Решение: в целях профилактики коррупции предлагаются следующие мероприятия.

Для должностных лиц:

1. Необходимо представление сведений о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера
2. Сообщать начальнику таможенного органа (представителя нанимателя), обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц для склонения его к совершению коррупционных правонарушений;
3. Не нарушать Кодекс этики и служебного поведения должностных лиц таможенных органов.

Для начальников структурных подразделений, таможенных постов:

1. Проверять своевременное представление подчиненными должностными лицами сведений о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера,
2. Создавать нетерпимость к коррупционному поведению в структурном подразделении (таможенном poste) (во время повседневной деятельности и профессиональной подготовки)

Кроме вышеуказанных недостатков, нужно отметить, что и сама система информационного обеспечения оценки результативности деятельности таможенных органов требует совершенствования.

В настоящее время одной из самых сложных проблем является квантификация и формализация показателей результативности. Этот процесс важен как для планирования деятельности государственных служащих, так и для проведения оценки эффективности для определения уровня вознаграждения. Количественные показатели результативности легче оценивать при проведении мониторинга, к тому же, они служат гарантией объективности и независимости оценок от субъективного отношения руководителей к подчиненным.

Таким образом, можно выявить расхождения между имеющимся и необходимым уровнем методического обеспечения оценки деятельности таможенных органов:

- Необходимая нормативно-правовая база оценки деятельности таможенных органов должна быть пластичной, чтобы реагировать на современные тенденции. Но, имеющаяся нормативно-правовая база не учитывает изменений в таможенном деле. Например, при подготовке Доклада о результатах и основных направлениях деятельности ФТС России на 2011-2013 гг. практически не были учтены принципиальные изменения, которые происходят в связи с реализацией Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе РФ, а также связанные с началом функционирования ТС России, Белоруссии и Казахстана;

- Необходимые стратегические приоритеты развития таможенной системы должны предполагать создание благоприятных институциональных условий для развития внешнеторговой деятельности, сокращение издержек участников ВЭД. Но анализ проведенный для установления показателей результативности деятельности таможенных органов 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.

Но в итоге выбранные приоритеты таможенного регулирования приводят к таким негативным последствиям, как:

- 1) уменьшение числа участников ВЭД;
- 2) нарастание фискального бремени для субъектов ВЭД;
- 3) модернизация путей уклонения от уплаты таможенных платежей и их широкое распространение.

- Система оценки эффективности деятельности таможенных органов должна быть основана на целях улучшения качества совершения таможенных операций таможенными органами. Но на самом деле, акцент системы оценки эффективности деятельности таможенных органов смещен в сторону выполнения плановых показателей, что находится в прямой зависимости от материального поощрения должностных лиц таможенных органов. Результатом является повсеместная практика применения санкций в отношении структурных подразделений, не обеспечивших достижение показателей.

Проведя анализ системы оценки эффективности деятельности таможенных органов, можно сделать вывод о том, что ключевым аспектом повышения эффективности таможенной деятельности становится создание непредвзятой и комплексной системы показателей, которые будут отражать выполнение должностных обязанностей и степень достижения поставленных целей, которые позволят сконцентрировать внимание государственных служащих на основных приоритетах таможенной службы.

Модернизация системы показателей и самой методологии оценки эффективности работы таможенных органов – один из самых верных путей повышения уровня контрольных функций, улучшения управления таможенным делом и подъёма экономики страны.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2012 г. № 994 "Об утверждении Положения о системе показателей работы таможенных органов Российской Федерации, порядке и методике их мониторинга. Собрание законодательства Российской Федерации N 41 от 8 октября 2012 г.
3. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной таможенной службы на 2011 – 2013 годы // Официальный сайт ФТС, режим доступа: World Wide Web. URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=334:-----20112013-&catid=29:2011-01-24-14-49-58&Itemid=1830&Itemid=2025
4. Дианов А.Ю. проблемы оценки результативности деятельности таможенных органов // Транспортное дело России // № 01 (2009) – С.31-34
5. Конаховская В., Мясникова М. Оценка эффективности управления предприятием//Тор-Мападсг. 2003. Л 5.
6. Косенко В.П., Опошнян Л.И. Основы теории эффективности таможенного дела. - М.: РИО РТА, 2005.-200 с.
7. Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход / Учебник. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ИКЦ «Март»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2007. — 608 с.
8. Куделько И.А. «Коррупция как основной фактор снижения эффективности деятельности таможенных органов» // Интернет-журнал «Экономика. Государство. Общество», режим доступа: World Wide Web. URL: <http://ego.uapa.ru/issue/2010/02/01/>

References:

1. Federal Law of the Russian Federation of 27.07.2009 № 79 «On State Civil Service of the Russian Federation»

2. Resolution of the Government of the Russian Federation of 29.09.2012 № 994 «On approval of the Regulations on the performance of the customs authorities of the Russian Federation, the manner and method of monitoring»

3. Report on the results and main activities of the Federal Customs Service for 2011 - 2013 years // official website of the FCS, access mode World Wide Web. URL:

http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=334:-----20112013-&catid=29:2011-01-24-14-49-58&Itemid=1830&Itemid=2025

4. Dianov A.Y. Problems of assessment of activity of customs authorities // Transportation business in Russia // №01 (2009) – P.31-34

5. Konahovskaya V., Myasnikova M. assessment of efficiency of business management // Thor Mapadsg. 2003.

6. Kosenko V.P., Oposhnyan L.I. Fundamentals of the theory of efficiency of customs business. - M.: RIO RCA, 2005.- 200 p.

7. Radchenko A.I. Fundamentals of Public Administration: a systematic approach / textbook. — M.: ICC "March", 2007. — 608 p.

8. Kudelko I.A. «Corruption as a major factor in reducing the efficiency of the customs authorities» // Internet magazine «Economy. State. Society», access mode World Wide Web. URL: <http://ego.uapa.ru/issue/2010/02/01/>