

МОНИТОРИНГ ПОКАЗАТЕЛЕЙ РАБОТЫ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ: ОСОБЕННОСТИ ТЕХНОЛОГИИ, ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ

М. В. АЛЕКСЕЕВА

Ростовский филиал Российской таможенной академии, г. Ростов-на-Дону

Статья посвящена теоретико-правовым вопросам организации и проведения мониторинга экономической и финансово-бюджетной эффективности деятельности таможенных органов. Целью работы является определение роли мониторинговой деятельности в системе государственного управления в сфере таможенного дела и оценка эффективности и качества работы таможенных органов в юридическом аспекте. Система показателей эффективности управления и качества работы таможенных органов Российской Федерации в большинстве случаев оценивается при помощи показателей (критериев) эффективности управления - описательных, либо количественных индикаторов, характеризующих результат деятельности или успешность движения к достижению цели. Для оценки эффективности деятельности таможенных органов в разное время использовались система контрольных показателей эффективности, методика бюджетирования, ориентированного на результат, реализацию которой обеспечивал мониторинг результативности бюджетных расходов, международный интегральный показатель государственного управления GRICS, процедура оценки регулирующего воздействия (правовой мониторинг) проектов нормативных правовых актов в области таможенного законодательства. Автор в своей работе отмечает, что при оценке эффективности работы таможенных органов акцентировать внимание нужно не только на показателях, отражающих «внутриведомственные интересы», а, прежде всего, на показателях объективной оценки выполнения таможенными органами возложенных на них функций, что будет способствовать усилению влияния таможенного регулирования как элемента государственного регулирования внешнеторговой деятельности на процессы международной интеграции российской экономики в международное экономическое пространство.

Ключевые слова: государственное управление в сфере таможенного дела, мониторинг, показатели, методика, эффективность

Сущность государственного управления как властной деятельности раскрывает понятие «система», характеризующееся наличием определенных признаков и характерных черт, одной из которых, с точки зрения соотношения затрат (ресурсного обеспечения) и результатов функционирования системы, является эффективность.

На основе взаимосвязи функций государственного управления и функций органов государственного управления юридической технологией оценки эффективности государственного управления в сфере таможенного дела может рассматриваться мониторинг показателей работы таможенных органов[3].

Существует немало исследований, посвященных мониторингу экономической и финансово-бюджетной эффективности деятельности таможенных органов[6]. Несмотря на это, определить результат государственного управления в сфере таможенного дела и оце-

нить приносимый им эффект в юридическом смысле – задача не простая.

Как справедливо по этому поводу отмечает О.Ю. Бакаева, что, с одной стороны, основной функцией таможенных органов является создание условий, способствующих ускорению товарооборота через таможенную границу. С другой стороны, до таможенной службы доводятся плановые показатели по доходам в федеральный бюджет, которые из года в год не снижаются. В силу указанных причин одним из факторов, в соответствии с которым дается оценка деятельности таможенных органов, выступает объем доходов, перечисляемых ими в бюджет. Однако при этом, в третьих, «международные организации и бизнес-сообщество с присущим ему менталитетом рассчитывают на облегчение таможенных процедур».

Следует согласиться с О.Ю. Бакаевой в том, что такой подход создает ошибочную иллюзию зависимости доходов бюджета от

внешнеэкономической деятельности только от качества таможенных органов. Поскольку «в действительности таможенная служба может обеспечить только полноту взимаемости этих доходов, а их объем находится в прямой зависимости от числа участников внешней торговли, их желания заниматься внешнеэкономической деятельностью, количества экспортно-импортных сделок, а также в целом от таможенно-тарифной политики, проводимой государством. Именно такие показатели может исследовать таможенная администрация в процессе мониторинга».

Эффективность государственного управления оценивается при помощи показателей (критериев) эффективности управления - описательных, либо количественных индикаторов, характеризующих результат деятельности или успешность движения к достижению цели. Например, по мнению М.В. Глигич-Золотаревой, показатели эффективности должны соответствовать таким критериям как: четкость, полнота, комплексность, непротиворечивость[8].

Г.В. Атаманчук, рассматривая критерии социальной эффективности государственного управления, особо обращает внимание на то, что это - не критерии экономической эффективности, о которых в основном пишут, а именно социальной, т.е. критерии, которые носят обобщающий характер и призваны выводить государственное управление на потребности и проблемы общества и характеризовать управленческий уровень их разрешения[5].

По мнению М.В. Глигич-Золотаревой, критерии эффективности управления - это элементы методики определения качества управления, степени его соответствия потребностям и интересам общества. Данные критерии не являются постоянными, «застывшими» категориями, они меняются вместе с изменением стандартов качества жизни. Современное управление невозможно без разработки и ежедневного использования в практике государственного строительства, без регулярной перенастройки системы показателей эффективности деятельности государства и его органов[8].

Система показателей эффективности управления и качества работы таможенных органов Российской Федерации, порядка и методики их оценки имеет свою историю развития.

В начале 90-х годов XX века оценка эффективности работы таможенных органов

сводилась к констатации достигнутого результата в сравнении с аналогичным предыдущим периодом. В технологическом плане решение этой задачи было связано со сбором информации; анализа и оценки качества работы таможенных органов на основе обобщения собранной информации практически не проводилось.

Появление предметного анализа в рамках оценки эффективности работы таможенных органов исследователи связывают с изданием Приказа ГТК России от 02.12.1992 № 580 «Об информационно-аналитическом обеспечении оперативной деятельности таможенной системы России»[9]. Однако, как видно из названия приказа, сбор информации и оценка эффективности работы таможенных органов на ее основе имели исключительно правоохранительный аспект.

В 1994-1995 гг. в целях обеспечения системности и последовательности в подготовке, сборе, анализе информации по основным направлениям деятельности таможенных органов была предпринята попытка упорядочить систему их статистической отчетности. Однако из-за возникших сложностей в обеспечении реализации формы и содержания данной системы, предметного развития как технологии оценки качества работы таможенных органов она не получила.

Развитию системы анализа и оценки эффективности деятельности таможенных органов также способствовало проводившееся с 1997 г. внедрение системы по их категорированию. Решения коллеги ГТК России были направлены не просто на повышение эффективности деятельности таможенных органов, а принимались с учетом экономической ситуации на соответствующей территории таможенного обслуживания, напряженности и условий службы, специализации таможенных органов и ряда других показателей и факторов, имеющих социально-экономический характер.

Систематизация процедур анализа и оценки эффективности деятельности таможенных органов (по основным составляющим их фискальной и правоохранительной функций и качества управленческой деятельности) впервые была осуществлена в Методике проведения анализа и оценки деятельности таможенных органов, утвержденной приказом ГТК России от 09.01.1998 № 8. Методика предназначалась для использования в работе организационно-инспекторских подразделений региональных таможенных управлений, содержа-

ние ее было связано лишь с реализацией таможенными органами фискальной и правоохранительной функций. Поэтому в 2007 г. в рамках упорядочения мероприятий по сбору статистической отчетности о работе таможенных органов указанная Методика была отменена.

В условиях начала административной реформы и реформирования бюджетного процесса для оценки эффективности деятельности таможенных органов стала использоваться система контрольных показателей эффективности деятельности (КПЭД). Не умаляя значения КПЭД в обеспечении публичных интересов, специалисты практически сразу же признали ее однобокой, т.к. она не затрагивала бюджетную эффективность деятельности таможенной администрации[6].

Одним из вариантов решения указанной проблемы в рамках оценки эффективности деятельности таможенной службы стало использование методики бюджетирования, ориентированного на результат, реализацию которой обеспечивал мониторинг деятельности результативности бюджетных расходов. Механизм подготовки докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования позволял конкретизировать перечень целей государственного управления в сфере таможенного дела, не сводя его только к экономическим и финансово-бюджетным показателям. Недостатком данной методики для оценки качества работы таможенных органов являлось то, что она была нацелена на обеспечение эффективности организации и функционирования только таможенных органов как субъектов системы государственного управления в сфере таможенного дела, а не данной сферы в целом как ее объекта.

На недостаточно эффективную реализацию потенциала таможенного администрирования в нашей стране указывал и активно применяемый в то время для оценки эффективности государственного управления в межстрановом сравнении международный интегральный показатель государственного управления GRICS, разработанный Всемирным банком[4].

Еще одним примером необходимости объективной оценки выполнения таможенными органами возложенных на них функций является процедура оценки регулирующего воздействия (правовой мониторинг) проектов нормативных правовых актов в области таможенного законодательства, осуществление

которой предполагает использование мониторинга как способа (метода) оценки заявленных целей регулирования. Однако при всей значимости оценки регулирующего воздействия она обеспечивает оценку не качества работы таможенных органов, а лишь экономической эффективности правовых норм, регулирующих отношения в области таможенного дела, может являться одним из инструментов предотвращения коррупционных рисков[2].

В ч.1 ст.18 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» основными критериями оценки работы таможенных органов определены:

1) скорость совершения таможенных операций при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации, а также сокращение издержек заинтересованных лиц при совершении таможенных операций;

2) своевременность и полнота поступления таможенных платежей;

3) эффективность противодействия преступлениям и административным правонарушениям[1].

Правительство РФ, исходя из указанных основных критериев оценки работы таможенных органов, определяет систему показателей работы таможенных органов, порядок и методику их мониторинга, а также порядок участия в таком мониторинге лиц, указанных в ч.3 ст.53 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

В соответствии с Положением о системе показателей работы таможенных органов Российской Федерации, порядке и методике их мониторинга, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 29.09.2012 № 994, система показателей работы таможенных органов является совокупностью взаимосвязанных показателей, представляющих собой количественно выраженные характеристики указанных в ч.1 ст.18 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» основных критериев оценки работы таможенных органов, а мониторинг показателей работы таможенных органов представляет собой сбор, обобщение и анализ информации о результатах работы таможенных органов, а также оценку выполнения показателей.

В целях оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти по созданию благопри-

ятных условий ведения предпринимательской деятельности Указом президента РФ от 10.09.2011 № 1276 утвержден Перечень направлений для оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности. Одним из направлений (вторым по значимости) в данном Перечне закреплено «Совершенствование таможенного администрирования».

Применительно к данному направлению оценки эффективности деятельности Федеральной таможенной службы распоряжением Правительства РФ от 29.06.2012 № 1125-р утвержден План мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование таможенного администрирования». План предусматривает мониторинг ключевых показателей деятельности таможенных органов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 29.09.2012 № 994, и в рамках обеспечения и совершенствования взаимодействия, сокращения сроков подготовки и получения документов - мониторинга эффективности межведомственного электронного взаимодействия (в течение 2013 и 2014 гг.).

Мониторинг и контроль реализации Плана осуществляется в соответствии с порядком, определенным распоряжением Правительства РФ от 06.09.2012 № 1613-р. А именно, ежемесячно в установленный срок ФТС России обеспечивает ввод и актуализацию данных по мониторингу и контролю реализации планов с оценкой достигнутых результатов мероприятий и с приложением разрабатываемых и принятых нормативных правовых актов и иных документов, влияющих на практику право применения, в системе мониторинга и контроля реализации планов и в системе мониторинга выполнения мероприятий по переходу органов исполнительной власти на межведомственное взаимодействие при оказании государственных (муниципальных) услуг.

В качестве контрольных показателей успешной реализации «дорожной карты» в Плате выбран рейтинг *Doing business*, подготавливаемый Всемирным банком на ежегодной основе. Целевым ориентиром в соответствии с данным рейтингом выбрано включение России в двадцатку лучших стран. Однако значения отдельных показателей рейтинга Всемирного банка не позволяют оценить таможенное администрирование в России как конкурентоспособное. Например, при импорте срок прохождения таможенных операций и

таможенных процедур для товаров, которые не подлежат дополнительным видам государственного контроля и не идентифицированы как рискованные товары, требующие дополнительной проверки, на 2015 г. составляет 24 часа; срок подготовки необходимых документов - 15 дней; количество требуемых документов для пересечения границы - 6 штук.

Применительно к этому таможенная служба, руководствуясь задачей необходимости облегчения условий внешнеторговой деятельности бизнес-сообщества, наряду с мониторингом, начинает активно использовать контроллинг - систему непрерывной оценки разных сторон деятельности, в рамках которой учет, анализ и контроль рассматриваются (на основе информационных технологий) как интегральная функция.

Кроме того, в соответствии с Методикой определения целевых значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 10.04.2014 № 570-р, обеспечивается, преимущественно Минэкономразвития России, проведение социологических исследований, направленных на определение значений показателей, а также мониторинг состояния и развития конкурентной среды.

В соответствии с Перечнем показателей оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года), утвержденной распоряжением Правительства РФ от 10.04.2014 № 570-р, по направлению «Совершенствование таможенного администрирования» утверждено 7 показателей, в т.ч. показатель «Доля участников внешнеэкономической деятельности, удовлетворительно оценивающих качество предоставления государственных услуг таможенными органами, в общем количестве участников внешнеэкономической деятельности», определение целевого значения которого должна обеспечивать система мониторинга качества предоставления государственных услуг в области таможенного дела.

Вид краткой анкеты мониторинга качества предоставления государственных услуг, используемой в целях расчета значения показателя «Доля участников внешнеэкономической деятельности, удовлетворительно оцениваю-

щих качество предоставления государственных услуг таможенными органами, в общем количестве участников внешнеэкономической деятельности» определяет методика расчета значения данного показателя, утвержденная приказом ФТС России от 15.05.2014 № 895.

Таким образом, все изложенное свидетельствует о том, что оценка качества работы таможенных органов становится одним из основных инструментов совершенствования

эффективности государственного управления в сфере таможенного дела. В рамках формирования целостной системы оценки эффективности государственного управления в сфере таможенного дела и качества работы таможенных органов мониторинг должен выстраиваться как комплексный правовой институт, организация и функционирование которого также должны обеспечиваться на системной основе.

Литература

1. Автоломеев Е.В. Теория и практика выявления правонарушений по фактам совершения незаконных операций с транспортными средствами, временно ввезенными на таможенную территорию Таможенного Союза // Академический вестник. 2015. № 3(20).С.42.
2. Алексеева М.В. Информационное обеспечение нормотворческой деятельности ФТС России и правового мониторинга процесса ее осуществления // Академический вестник. 2015. № 2(19).С.9.
3. Алексеева М.В. Общее понятие о мониторинге как научной категории и правовом институте // Академический вестник. 2015. № 1(18).С.9.
4. Алексеева М.В. ФТС как элемент внутригосударственного механизма реализации норм международного права // Академический вестник. 2015. № 3(20).С.42.
5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – 4-е изд. стер. – М.: Омега – Л, 2009. С. 481, 483.
6. Бакаева О.Ю. Пути повышения эффективности финансовой деятельности таможенных органов Российской Федерации // Финансовое право. 2006. № 4. С. 5 [электронный ресурс] / URL: <http://base.consultant.ru>
7. Бакаева О.Ю. Таможенно-правовая политика Российской Федерации: концептуальные подходы // Таможенное дело. 2007. № 1. С. 2 [электронный ресурс] / URL: <http://base.consultant.ru>
8. Глигич-Золотарева М.В. Аудит эффективности с позиций управления в федеративном государстве. Часть 1: Общие подходы // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 7. С. 4 – 5 [электронный ресурс] / URL: <http://base.consultant.ru>
9. Кулиева К.Т. Основные этапы развития аналитической деятельности при оценивании результатов функционирования таможенных органов // Таможенное дело. 2012. № 1. С.13 – 17

Алексеева Марина Владимировна – доцент кафедры конституционного и международного права, к.ю.н., Ростовский филиал Российской таможенной академии, г. Ростов-на-Дону, e-mail: [Ale-kseeva80@yandex.ru](mailto:Alekseeva80@yandex.ru)

Дата поступления 24 марта 2016 г.

DOI: 10.14529/iimj160201

PERFORMANCE MONITORING CUSTOMS: FEATURES TECHNOLOGIES AND DEVELOPMENT STAGES OF FORMATION

M.V. ALEKSEEVA

Rostov branch of the Russian Customs Academy, Rostov-on-Don

The article is devoted to theoretical and legal issues of the organization and monitoring of economic and fiscal efficiency of the customs authorities. The aim is to define the role of the monitoring activities in the system of public administration in the field of customs and evaluation of the efficiency and quality of work of the customs authorities in the legal aspect. The system of performance management and the quality of the customs authorities of the Russian Federation in most cases evaluated using indicators (criteria) management efficiency - descriptive or quantitative indicators characterizing the results of operations or successful movement towards the goal. To assess the effectiveness of the customs authori-

ties at different times we used the system performance benchmarks, methods of budgeting, result-oriented, the implementation of which monitors the activities of budget expenditures, the international integrated governance indicator GRICS, the procedure of regulatory impact assessment (legal monitoring) draft regulations in the field of customs legislation. To assess the effectiveness of the customs authorities at different times we used the system performance benchmarks, methods of budgeting, result-oriented, the implementation of which monitors the activities of budget expenditures, the international integrated governance indicator GRICS, the procedure of regulatory impact assessment (legal monitoring) draft regulations in the field of customs legislation.

Keywords: public administration in the field of customs, monitoring, performance, technique, efficiency

References

1. Avtolomeenko, E. V. Theory and practice of detection of offences on the facts of illegal operations with vehicles temporarily imported into the customs territory of the Customs Union // Academic Bulletin. 2015. No. 3(20). p.42.
2. Alekseeva M. V. Information support normative activities of FCS of Russia and the legal monitoring of its implementation // Academic Bulletin. 2015. No. 2(19). With.9.
3. Alekseeva M. V. a General concept of monitoring as a scientific category and legal Institute // Academic Bulletin. 2015. No. 1(18). p.9.
4. Alekseeva M. V. FCS as an element a domestic mechanism for the implementation of international law // Academic Bulletin. 2015. No. 3(20). p.42.
5. Atamanchuk G. V. Theory of state administration: a course of lectures / G. V. Atamanchuk. – 4-th ed. – M.: Omega – L, 2009. P. 481, 483.
6. Bakaeva O. Yu. Ways of increasing efficiency of financial activity of the customs authority of the Russian Federation // Financial law. 2006. No. 4. P.5 [electronic resource] / URL: [http:// base.consultant.ru](http://base.consultant.ru)
7. Bakaeva O. Yu. Customs legal policy of the Russian Federation: conceptual approaches // Customs business. 2007. No. 1. C. 2 [electronic resource] / URL: [http:// base.consultant.ru](http://base.consultant.ru)
8. Gligich-Zolotareva M. V. Audit of efficiency from the standpoint of government in a Federal state. Part 1: General approaches // Constitutional and municipal law. 2013. No. 7. P. 4 – 5 [electronic resource] / URL: [http:// base.consultant.ru](http://base.consultant.ru)
9. Kulieva K. T. Main stages of analytical work in the evaluation of results of functioning of the customs // Customs business. 2012. No. 1. P. 13 – 17

Alekseeva Marina Vladimirovna – Associate Professor of constitutional and international law, Rostov branch of the Russian Customs Academy, Rostov-on-Don, e-mail: Alekseeva80@yandex.ru

Received 24 March 2016

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Алексева, М. В. Мониторинг показателей работы таможенных органов: особенности технологии, этапы формирования и развития. / М. В. Алексева // Журнал Управление инвестициями и инновациями. – 2016. – № 2. С. 5 – 10.
DOI:10.14529/iimj160201

FOR CITATION

Alekseeva, M. V. Performance monitoring customs: features technologies and development stages of formation. *Investment and innovation management journal*. – 2016. – №2. pp. 5 – 10.
DOI: 10.14529/iimj160201