

УДК 339.5

DOI: 10.26456/vtpravo/2023.3.091

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННОГО ОРГАНА С ПОЗИЦИИ ВЫПОЛНЕНИЯ ПОСТАВЛЕННЫХ ЗАДАЧ ПО НАПРАВЛЕНИЯМ ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ

Ю.Б. Субботин

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Объектом исследования выступают существующие методы оценки эффективности деятельности таможенных органов, функции подразделений таможенного контроля. Целью работы является обоснование необходимости повышения эффективности деятельности таможенного органа путем исключения выполнения несвойственных операций контролирующими подразделениями и переноса акцента своей деятельности на непосредственное выполнение поставленных задач по направлениям таможенного контроля. Обосновывается снижение риска неучтенных таможенных правонарушений с точки зрения экономической безопасности государства. Сформулирована позиция автора о необходимости совершенствования методики оценки эффективности деятельности таможенного органа и выполнения поставленных задач исключительно по направлению деятельности каждого подразделения таможенного контроля.

Ключевые слова: *эффективность деятельности, показатели эффективности, таможенный контроль, несвойственные операции, контролирующие подразделения.*

Эффективность деятельности любого таможенного органа в таможенной системе Российской Федерации определяется на основе балльной оценки выполнения установленных показателей. Эти показатели закреплены за каждым направлением таможенного контроля. Существующие направления контроля (так называемые вертикали контроля) проходят параллельно друг другу в рамках соподчинения иерархической структуры таможенной системы – от Федеральной таможенной службы России (далее – ФТС России) до таможенного поста.

В связи с этим, горизонтальная структура ФТС России разделена на ряд Главных управлений (далее – Управлений) по направлениям таможенного контроля. Комплексную оценку эффективности деятельности выставляет Главное организационно-инспекторское управление ФТС России, как по направлениям таможенного контроля, так и по каждому таможенному органу в целом.

Таким образом, в зависимости от рейтинга таможенного органа по нему могут приниматься организационно-управленческие решения вплоть до его реорганизации или ликвидации. Кроме того, в зависимости

от выполнения контрольных и аналитических показателей эффективности деятельности таможенного органа, распределяется материальное стимулирование должностным лицам.

Таким образом для таможенного органа и его руководителя выполнение показателей эффективности деятельности надлежащим образом становится жизненно необходимым.

Вместе с тем показатели эффективности составлены так, что выполнение одних из них может привести к невыполнению других, в том числе по разным направлениям таможенного контроля.

С учётом того, что основным показателем является выполнение планового задания по перечислению денежных средств в Федеральный бюджет страны (самый значимый удельный вес балльной оценки), следует помнить, что чем больше оформлено и выпущено деклараций по товару (далее – ДТ), тем выше вероятность выполнения основного показателя. Таким образом необходимо минимизировать время оформления и контроля ДТ.

Однако, показатель по минимизации среднего времени оформления одной ДТ (вертикаль таможенного оформления и контроля) находится в противостоянии с показателями качества таможенного контроля вертикалей экономического блока (например, контроля индекса таможенной стоимости товара). Увеличение скорости обрабатываемых деклараций при неизменном количестве работающих должностных лиц объективно приводит к снижению качества их контроля по любому направлению, что, в свою очередь, уже негативно будет отражаться на выполнении планового задания.

Даже в рамках одного направления (например, вертикаль таможенного оформления и контроля) показатель по минимизации среднего времени оформления одной ДТ находится в конфликте с показателем эффективности таможенных досмотров с применением системы управления рисками.

Проведение таможенных досмотров сопряжено со значительными дополнительными временными затратами для фактического контроля товара. Поэтому здесь эффект может быть достигнут лишь в ущерб выполнению показателя минимизации среднего времени оформления одной ДТ.

Для выполнения всех показателей эффективности деятельности таможенного органа порой приходится принимать управленческие решения для «вытягивания» отдельных показателей за счет других, имеющих определенные резервы. В этом основной недостаток методики оценки эффективности деятельности таможенного органа. Он заключается в искусственном моделировании выявляемых таможенных правонарушений, в том числе и с участием потенциальных участников внешнеэкономической деятельности, что может привести впоследствии к коррупционным проявлениям. По существу, здесь речь идет о

формальном выполнении показателей в ущерб выполнению реальных поставленных задач по направлениям таможенного контроля, о временных затратах и оттягивании ресурсов на подобные искусственные манипуляции, о конфликте интересов должностного лица и государства.

В этой связи, следует отметить случаи выпуска товаров с выявленным недостоверным классификационным кодом Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности ЕАЭС (далее – ТН ВЭД ЕАЭС), но сопряженным с переплатой таможенных платежей [2]. Выпускающий инспектор не думает о том, что декларант может умышленно идти на переплату таможенных платежей, чтобы уйти от фактического контроля в рамках системы управления рисками при заявлении реального кода товара при перемещении, например, контрабанды. На момент оформления это ведет к завышенному выполнению основного показателя планового задания по перечислению денежных средств в Федеральный бюджет страны, но, впоследствии тот же декларант вправе по обращению в течение трех лет после выпуска товара вернуть себе переплаченные суммы денежных средств, обнаружив недостоверную классификацию товара. Таким образом только на основании документального контроля выполнение известного показателя в дальнейшем будет снижено, будет снижен показатель эффективности принимаемых классификационных решений, будут затрачены дополнительные ресурсы на выполнение дополнительных технологических операций по проведению ведомственного контроля функциональным (профилирующим) подразделением таможенного органа, по принятию Решения по классификации, внесению изменений и дополнений в ДТ.

Таким образом, соблазн скорейшего выполнения основного показателя эффективности деятельности таможенного органа, в итоге может привести к отрицательному эффекту впоследствии, а также к возможному нарушению таможенного законодательства и ущербу для страны.

На основании вышеизложенного, следует рассмотреть возможность создания методик комплексной оценки эффективности деятельности таможенных органов со взаимной увязкой показателей по направлениям таможенного контроля.

На настоящий момент взаимодействие вертикалей таможенного контроля предписано соответствующими технологическими схемами, на основании докладных и служебных записок. При этом, к сожалению, имеется тенденция по передаче отдельным направлениям контроля несвойственных им функций от направлений (вертикалей), которые этими функциями должны заниматься. Причем, речь идет о функциях, юридически закрепленных в технологических схемах взаимодействия, должностных инструкциях и регламентах. Данные функции можно считать дополнением к основным, однако, они также требуют

обязательности и определенного времени исполнения, зачастую даже большего, чем функции основные.

В качестве примера можно рассмотреть работу функционального подразделения таможни, отвечающего за контроль заявленных классификационного кода товара в соответствии с ТН ВЭД ЕАЭС и страны его происхождения.

В качестве основных функций, согласно Положению о подразделении и должностным инструкциям (регламентам), должностным лицам предписан контроль достоверности соответствующих заявленных сведений. Следует отметить, что от правильности заявленной информации и ее подтверждения могут зависеть параметры таможенной стоимости товара, запретов и ограничений на него, а также размер взимаемых таможенных платежей и ведение таможенной статистики.

Таким образом, важность и значимость данного этапа контроля неоспорима, т.к. влияет на ряд иных направлений контроля, составляющих основу документального контроля в целом.

При этом данное профилирующее подразделение проводит мониторинг как выпущенных ДТ, так и деклараций, находящихся на оформлении. В связи с этим, необходимо охватить весь соответствующий спектр товаров для последующего его анализа и выборочного контроля товаров, имеющих потенциальный риск их недостоверного декларирования.

Практика показывает, что при существующих объемах товаропотоков, с учетом имеющегося соотношения кадровых составов в подразделении и на таможенных постах оформления, исполнение данной функции в полном объеме представляется затруднительным по причине наличия в подразделении целого ряда функциональных обязанностей, не имеющих отношения к контролю заявленных классификации в соответствии с ТН ВЭД ЕАЭС и страны происхождения товаров.

Основная задача подразделения – выявление недостоверного декларирования (в том числе, в особо сложных случаях) соответствующих сведений по товарам, имеющего систематический (потенциальный) характер нарушений в области таможенного дела, сопряженный с уклонением от уплаты таможенных платежей в значительных размерах и с несоблюдением запретов и ограничений, оказывающий влияние на результаты последующих этапов документального контроля.

Вместе с тем, при принятии Решений по классификации в соответствии с ТН ВЭД ЕАЭС, при выявлении недостоверного классификационного кода, а также при принятии Решений по стране происхождения товара, при выявлении недостоверного ее заявления в ДТ после его выпуска (ведомственный контроль), на подразделение возлагается трудоемкий процесс подготовки Решения о внесении

соответствующих изменений и дополнений в ДТ. Всё это сопряжено с длительной технологией согласований с иными функциональными подразделениями таможенного органа в части соответствующих граф ДТ по направлениям таможенного контроля.

Огромные временные затраты на рутинные работы при проведении подобного ведомственного контроля в рамках существующих технологий превращают высококвалифицированных исполнителей в обыкновенных клерков, которые не в состоянии заниматься основной деятельностью по направлению текущего таможенного контроля. В данной ситуации необходимо соответствующее программное обеспечение, которое дифференцированно предполагало бы участие всех сопутствующих направлений контроля при корректировке соответствующих граф ДТ.

Технология ведомственного контроля, курируемая правовым Управлением Федеральной таможенной службы России (далее – ФТС России), имеет дублирующие функции направлений таможенного контроля и направлена на предоставление отчетности по выявленным нарушениям функциональными подразделениями нижестоящих таможенных органов для возможной последующей судебной защиты принятых ими решений.

В подобном плане формируется отчетность в целом по направлениям таможенного контроля, где нижестоящие таможенные органы в установленной форме периодически предоставляют соответствующие сведения органам вышестоящим.

В структуре ФТС России имеется аналитическое Управление, которое могло бы централизованно самостоятельно формировать отчетную информацию по базам данных ДТ при наличии соответствующего программного обеспечения и высококвалифицированных специалистов. Задача должна быть сведена к минимизации отчетности нижестоящих таможенных органов.

Можно было бы формировать отчетность на уровне таможенных Управлений, которые, к сожалению, в настоящее время выполняют роль статистов для сбора и объединения получаемой отчетной информации для последующего перенаправления в ФТС России, загружая отчетностью нижестоящие таможенные органы, поставленные на выполнение прямых задач текущего таможенного контроля.

Кроме того, сама отчетность порой дублируется рядом направлений таможенного контроля. Например, отчетность по Решениям по классификации по товарам, принимаемым в рамках системы управления рисками, представляется как по вертикали Управления товарной номенклатуры ФТС России, так и по вертикали Управления рисками.

Особое место в деятельности подразделений занимает составление протоколов о нарушении таможенных правил. Согласно нормативным документам, протокол заводит должностное лицо, обнаружившее

нарушение таможенных правил. В соответствии с технологическими схемами, существовавшими ранее, после составления протокола, последний направлялся в подразделения правоохранительного блока и на этом функция должностного лица, обнаружившего нарушение, исчерпывалась. Сейчас же все последующие процессуальные действия возложены на это лицо. Они включают в себя формирование материалов дела о нарушении таможенных правил, вплоть до его прошивки и нумерации страниц, вызов и опрос обвиняемых и свидетелей.

Следует отметить, что для проведения подобных действий необходимо, по меньшей мере, юридическое образование, которое имеют инспектора правоохранительного блока. Перенос перечисленных обязанностей на должностных лиц экономического блока, блока таможенного контроля и, как ни странно, инспекторов таможенных постов, абсолютно некорректно.

В условиях устоявшейся тенденции перераспределения несвойственных обязанностей на иные направления таможенного контроля и закрепления их в должностных инструкциях и регламентах наносится существенный вред основному целевому назначению направлений текущего контроля.

Так, например, заведение одного дела о нарушении таможенных правил выключает таможенного инспектора в общей совокупности минимум на два рабочих дня от выполнения своих основных целевых задач таможенного контроля. Это приводит к значительному снижению качества и своевременности контроля, что, впоследствии, может привести к невозможности ущербу для государства.

Практика показывает, что многие товары не были охвачены ведомственным контролем функциональных подразделений и выходили из допустимого трехлетнего контроля именно по причине перегруженности должностных лиц вследствие выполнения ими несвойственных функций.

Даже при выявлении нарушений таможенных правил в установленный срок таможенного контроля, которые были ранее упущены по причине выполнения несвойственных функций контролирующими подразделениями, к этому моменту ущерб от аналогичных нарушений и соответствующие процессуальные действия возрастают в геометрической прогрессии, что многократно увеличивает трудоемкость выполнения самих процессуальных действий и снижает основной текущий таможенный контроль по существу.

Возвращаясь к выполнению несвойственных операций подразделениями, следует отметить, что последние перегружены технической стороной создания проектов профилей рисков. Специалистам отдельных направлений таможенного контроля важно сосредоточить основное внимание на выявлении потенциально рискованных ситуаций в своей области и ориентировать на них соответствующие

подразделения по применению системы управления рисками. Вместо этого, должностные лица профилирующих подразделений вынуждены заниматься собственно разработкой профилей рисков установленной формы, процедурой их утверждения, составлением соответствующих пояснительных записок к ним.

На все это уходит драгоценное время, предназначенное для таможенного контроля в части мониторинга оформляемых товаров. В идеальном варианте все «рисковые» товары должны быть охвачены еще на стадии их направления с границы на территорию ЕАЭС при их ввозе, а также на стадии их оформления, до выпуска ДТ под заявленную таможенную процедуру.

Это позволит провести, при необходимости, фактический контроль товаров, направить их образцы и пробы на таможенную экспертизу.

Наконец, товар может быть задержан для выяснения соблюдения запретов и ограничений на его использование либо выпущен под залоговые платежи.

Если все же «рисковый» товар выпускается, будучи неохваченный вниманием специализированных подразделений таможенного контроля, только по результатам проверки выпускающего инспектора таможенного поста, то здесь возможны ошибки и промахи, особенно когда это касается наиболее сложных с точки зрения контроля товаров.

В последующем данный товар возможно исследовать порой только на основании документального постконтроля практически вне рамок системы управления рисками. Причем документы, представленные в электронном виде, зачастую не содержат требуемой информации, позволяющей однозначно принять то или иное решение либо просто фальсифицируются. Инкриминировать подделку документов, представленных в электронном виде, весьма проблематично.

Кроме того, отдельные сведения, например, необходимые для однозначной классификации товара в соответствии с ТН ВЭД чертежи и схемы машин и оборудования, являющихся товаром, в рамках таможенной проверки после его выпуска просто невозможно получить от филиалов производителя, особенно, когда сейчас, в основном, речь идет о китайских товарах.

Таким образом, последующий ведомственный контроль, отягощенный громоздкими процедурами, не столь эффективен, как таможенный контроль до выпуска товара и не приводит к желаемому результату.

Существующая технология переноса центра тяжести таможенного контроля на контроль после выпуска товара, и стремление к скорейшему выпуску как можно больше соответствующих таможенных ДТ с поверхностным формальным контролем, могут быть чреватые серьезными последствиями для экономической безопасности государства.

Особо следует оговорить роль организационно-аналитических подразделений в деятельности таможенного органа. Данные подразделения были созданы относительно недавно и предназначены для организации проведения мероприятий, связанных с координацией действий, выработкой управленческих решений на проводимых руководящим составом таможенных органов оперативных совещаниях, заседаниях Коллегий и для контроля вышеупомянутых решений.

Кроме того, функциями данных подразделений являются аналитика таможенного контроля в целом, оценка эффективности деятельности таможенных органов, а также проведение контрольных инспекторских проверок этой деятельности.

К недостаткам работы данных подразделений следует отнести формальный подход к контролю выполнения отдельных поручений руководящего состава низшими звеньями таможенной системы, практически полное отсутствие аналитической работы в части таможенного контроля товаров риска и показные результаты контрольных инспекторских проверок.

Причинами этих недостатков являются, прежде всего, формирование недостаточно квалифицированного кадрового состава упомянутых подразделений и его малочисленность.

Должностные лица данных подразделений должны состоять из таможенных специалистов, имеющих значительный стаж и опыт работы в части контроля, в первую очередь, классификации в соответствии с ТН ВЭД ЕАЭС, происхождения и таможенной стоимости товаров, а также соблюдения запретов и ограничений и таможенных процедур.

Данным подразделениям при их создании отводилась решающая роль для выполнения наиболее важных стратегических задач, профилактики правонарушений, координации действий и принятия важных управленческих решений в таможенной деятельности в целом. На деле же основная идея оказалась выхолощена и свелась в основном к «палочной» системе контроля над должностными лицами таможенных органов, к формальному выявлению в большинстве своем несущественных замечаний и к соответствующим организационным выводам. Таким образом, вместо обозначенных целей была получена некоторая надстройка, давящая на все вертикали таможенной системы. Это явилось следствием назначения на соответствующие должности номенклатурных работников со стороны, имеющих весьма отдаленное представление о таможенном деле. В итоге, последние вынуждены постоянно доказывать свою состоятельность, пытаются находить малейшие изъяны в работе таможенных органов, за которые налагаются дисциплинарные взыскания как результат деятельности организационно-аналитических подразделений.

Неслучайно, для получения более существенных результатов деятельности этих подразделений, в комиссии по проведению

инспекторских проверок таможенных органов включаются специалисты иных таможенных органов отдельных направлений таможенного контроля. Подобный подход к взаимному контролю должностных лиц одноуровневых таможенных органов друг над другом приводит к снижению объективности проверочных мероприятий в связи с нахождением однотипных ошибок в работе и к конфликту интересов вообще. Проверяемая и проверяющая стороны соответствующих мероприятий, имеющие длительные контакты между собой, по существу заинтересованы в отсутствии подобных ошибок в своей деятельности.

Еще одно обстоятельство, требующее доработки в части нормативной базы деятельности таможенных органов, это чрезмерное перенасыщение информационного потока сведениями несущественными и побочными. Данный вопрос уже поднимался ранее, однако, в должной мере реализован не был.

Речь идет о разработке исключительно узкого круга нормативов, применяемых в работе таможенных органов. К числу последних следует отнести основные правила, порядок и регламентацию действий, отраженных в технологических схемах контроля. Данная идея согласуется с общей технологией безбумажного документооборота.

Иначе, необходимо ограничить нормативную базу документами прямого действия, исключив материалы общего содержания, не имеющие отношение к таможенному контролю и отвлекающие должностных лиц от выполнения прямых задач. Это, в свою очередь, приведет к проведению проверочных мероприятий не по форме, а по существу, как в отношении должностных лиц таможенных органов, так и в отношении участников ВЭД, что в конечном итоге безусловно приведет к повышению эффективности деятельности таможенных органов в целом.

Список литературы

1. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (ред. от 29.05.2019 г.) (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215315 (дата обращения: 01.09.2023).

2. Классификация по ТН ВЭД ЕАЭС // Альта-софт [Электронный ресурс]. URL: http://www.alt.ru/tnved/classification_rules/ (дата обращения: 01.09.2023).

Об авторе:

СУББОТИН Юрий Борисович – кандидат технических наук; доцент кафедры конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет» (170100, Россия, Тверь, ул. Желябова, 33), eLIBRARY ID: 18106652, e-mail: SubbotinYB@yandex.ru

**EFFICIENCY TO ACTIVITY OF THE CUSTOMS ORGAN
WITH POSITIONS OF THE PERFORMING THE PUT(DELIVER)ED
PROBLEMS ON DIRECTIONS OF THE CUSTOMS CHECKING**

Y.B. Subbotin

Tver State University, Tver

The object of the study is the existing methods for assessing the effectiveness of customs authorities and the functions of customs control units. The purpose of the work is to substantiate the need to increase the efficiency of the customs authority by eliminating the performance of unusual operations by control units and shifting the focus of their activities to the direct implementation of assigned tasks in the areas of customs control. The reduction of the risk of unaccounted customs offenses from the point of view of the economic security of the state is justified. The author's position is formulated on the need to improve the methodology for assessing the effectiveness of the customs authority and fulfilling the assigned tasks exclusively in the area of activity of each customs control unit.

Keywords: *operational efficiency, performance indicators, customs control, unusual operations, controlling units.*

About author:

SUBBOTIN Yuriy – a candidate of the technical sciences; the assistant professor of the pulpit to constitutional, administrative and customs right of Tver State University (170100, Russia, Tver, Zheljabova st., 33), eLIBRARY ID: 18106652, e-mail: SubbotinYB@yandex.ru

Субботин Ю.Б. Эффективность деятельности таможенного органа с позиции выполнения поставленных задач по направлениям таможенного контроля // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2023. № 3 (75). С. 91–100.

Статья поступила в редакцию 03.09.2023 г.

Подписана в печать 27.09.2023 г.