

УДК 339.843

ИННОВАЦИОННЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ И ТЕХНОЛОГИИ И ИХ РОЛЬ В МНОГОМЕРНОЙ МОДЕЛИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФТС РОССИИ

Останин Владимир Анатольевич

Владивостокский филиал Российской таможенной академии, профессор кафедры экономической теории, д.э.н., профессор, e-mail: ostaninva@yandex.ru

Переход экономики России на инновационный путь развития объективно предопределил необходимость институциональных реформаций системы таможенных органов. Федеральная таможенная служба России находится на этапе институциональных преобразований, преследуя цели, обозначенные Стратегией развития ФТС, ориентируясь на максимально возможную эффективность функционирования института таможенного дела

Ключевые слова: инновации; институциональные преобразования; эффективность института таможенного дела; Стратегия развития таможенного дела; комплексная программа развития ФТС России

INNOVATIVE INSTRUMENTS AND TECHNOLOGIES IN CUSTOMS AND THEIR ROLE IN A MULTI-DIMENSIONAL MODEL OF EVALUATING THE EFFICIENCY OF THE FEDERAL CUSTOMS SERVICE OF RUSSIA

Ostanin Vladimir A.

Vladivostok Branch of Russian Customs Academy, Professor of Department of Economic Theory, Doctor of Economics, Professor, e-mail: ostaninva@yandex.ru

The transition of the Russian economy to an innovative development path objectively predetermined the need for institutional reformations of the customs system. The Federal Customs Service of Russia is at the stage of institutional transformations pursued the goals outlined by the FCS Development Strategy, focusing on the highest possible efficiency of the institution

Keywords: innovations; institutional transformations; efficiency of the institute of customs; Strategy of Customs development; complex program of development of the Federal Customs Service of Russia

Для цитирования: Останин В.А. Инновационные инструменты и технологии и их роль в многомерной модели оценки эффективности деятельности ФТС России // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2018. № 4 (68). С. 37–41.

Стратегия развития таможенной службы до 2020 года [1] своё логическое продолжение получила в Комплексной программе развития ФТС России на период до 2020 года [2]. По сути, Комплексная программа призвана решить проблему построения эффективной системы управления институтом таможенного дела в современной России с разработкой адекватных показателей оценки качества государственного регулирования социально-экономическими процессами [3, с. 108]. Характер и масштаб задач, выдвинутых в Стратегии развития Федеральной таможенной службы (ФТС), предполагает необходимость разработки адекватной требованиям Стратегии многомерной системы показателей. Эти показатели призваны оценить как непосредственно, так и опосредованно эффективность намечаемых стратегических преобразований, которые, собственно, следует отнести к институциональным преобразованиям развития самого института таможенного дела.

Разработкой системы показателей оценки эффективности институциональных преобразований занималась эксперты Всемирного банка, предложившие интегральный показатель качества государственного управления (индикатор GRICS – Governance Research Indicator Country

Snapshot) [4]. Этот индикатор качества управления государственными институтами, следовательно и всеми государственными органами, к которым в данной статье мы относим и институт таможенного дела России, охарактеризовал государственное управление как совокупность традиций и институциональных образований, при помощи которых государство может воздействовать и управлять территориями, бизнесом, его гражданами. Этот интегральный показатель включает в себя такой показатель, как «эффективность правительства», в данной статье этот показатель подразумевается как «эффективность ФТС», то есть способность ФТС России реализовать инновационную политику в современных условиях, выработать инновационные таможенные технологии, инновационные таможенные инструменты и механизмы. В этот же ряд можно отнести и индикатор «качества таможенного права», который отражает наличие в практике таможенного дела противоречащих рыночной экономике мер неоправданного директивного влияния в ущерб игнорированию возможностей более «мягких» рыночных инструментов, чрезмерного регулирования правил международной торговли, требований развития отечественного бизнеса. Данный индикатор

характеризует место института таможенного дела в развитии от модели императивной к модели административно-сервисной и далее – к модели сервисной таможни.

Исключительно важным индикатором развития института таможенного дела является индекс «контроля коррупции» (Control of Corruption), который четко отражает восприятие фактов коррупции в обществе. Под коррупцией автор в данном случае понимает систему неформальных (а точнее неписаных) правил должностных лиц таможенных органов, использующих власть государственного института в личных корыстных целях.

Если использовать предложенные Всемирным банком только те индексы, которые в большей мере можно отнести к оценке эффективности функционирования государственного института таможенного дела России, то динамика индексов с 1996 по 2016 г. будет следующая:

– по праву голоса и подотчетности этот показатель снизился на 26 пунктов – с 41 до 15;

– эффективность государственного управления, включая эффективность управления институтом таможенного дела и управления таможенными структурами на территории, выросла на 11 пунктов – с 33 до 44;

– качество нормативно-правовой базы государственного таможенного регулирования снизилось на 2 пункта;

– показатель контроля коррупции вырос незначительно – на 3 пункта – с 16 до 19.

Делается вывод, что Россия по этим показателям находилась до 2016 г. в нижней части рейтинга [4]. Дальнейшее наращивание усилий, находясь в прежних институциональных рамках, уже вряд ли может привести к глубоким качественным изменениям, если говорить об управлении институтом таможенного дела.

Одновременно следует сделать вывод о том, что сама система оценки качества управления институтом таможенного дела нуждается в переосмыслении и разработке иных теоретических положений в первую очередь на основе институционального подхода. Этот подход может охватывать процесс институционализации современных таможенных новаций, затрагивающий саму концепцию развития института таможенного дела с разработкой его стратегии развития и конкретизацией её в комплексной программе с включением многофакторных аспектов в области таможенного права, организации, технологии, наконец, реформирования всей архитектуры таможенного дела в России.

Становится очевидным и доказанным положение (а не на уровне научной гипотезы, как это принято в некоторых изысканиях по проблемам институциональных преобразований в таможенном деле [5]), что успешное и прогрессивное развитие возможно на основе институционального подхода с разработкой адекватных эконометрических моделей оценки эффективности преобразований. Более

усложненные модели, но одновременно и более адекватные модели оценки эффективности развития предлагают переход к динамическим моделям [6]. Тем не менее, нет противоречия в моделях оценки эффективности институциональных преобразований в зависимости от того, построены они на статических или динамических основаниях. Каждая модель имеет как свои достоинства, так и недостатки.

Теоретическим снятием этих противоречий методологии исследования может стать переход к методам на основе комплексного и системного подходов. Системный подход дает возможность добиваться большей упорядоченности управленческих проблем в рамках реализации инновационного проекта, решая это методом структурирования, определения целей, задач, выбора альтернатив. Комплексный подход есть скорее подход на основе конкретизации системности на «основе междисциплинарной интеграции и кооперации управленческой деятельности» [7, с. 107].

Несмотря на весьма низкий уровень индикаторов развития государственных институтов в России, рассчитанных по методике Всемирного банка, институт таможенного дела получил импульс для инновационного развития с момента принятия Стратегии развития таможенных органов и далее – после принятия Комплексной программы развития ФТС России на период до 2020 года. Именно ориентирование политики государства на переход к инновационной модели развития экономики, а также на формирование более благоприятных перспектив от преимуществ эффективной интеграции экономики России в мировое динамично развивающееся бизнес-сообщество, изменение характера, форм, масштабов внешнеэкономической деятельности стали предпосылками для совершенствования института таможенного дела в России.

Этот процесс динамических изменений оказывает неоднозначное воздействие на экономику России, выявляя как преимущества интеграции, так и формируя, генерируя экономические риски и неопределенности, в том числе в связи с образованием и функционированием Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Если Стратегия развития ФТС РФ формирует основу для обеспечения экономической безопасности в таможенной сфере, купируя угрозы и обозначая рамочные условия для развития внешней торговли, то Комплексная программа развития ФТС России на период до 2020 года, исходя из приоритетов, обозначенных в Стратегии развития, уже учитывает текущие тенденции, которые складываются в мировой экономике и на политических рынках. Данная конкретизация касается, прежде всего: необходимости учета принятия Таможенного кодекса ЕАЭС; изменения структуры внешнеторгового оборота и объемов декларирования товаров; применения Российской Федерацией экономических мер в отношении отдельных категорий товаров;

применения санкционных мер США и странами Европейского союза, что реально создало нестандартные экономические условия; реализации в Российской Федерации реформы налогообложения, в том числе в нефтяной сфере, и проведения «большого налогового маневра», предусматривающего поэтапное снижение ставок вывозных таможенных пошлин на нефть и нефтепродукты; наделения ФТС России функциями органа валютного контроля; наконец, факт председательства ФТС России в Совете Всемирной таможенной организации (г. Брюссель, Бельгия).

Реформирование института таможенного дела затрагивает всю совокупность социально-экономических, политических, правовых отношений и тех организаций, которые реализуют, воплощают в жизнь эти отношения, генерируя импульсы развития как отдельных институтов, так и государства в целом. Это положение основано на понимании природы института вообще. Развитие системы может осуществляться тогда, когда эти изменения порождены самой системой, являются итогом и процессом разрешения её объективных диалектических противоречий, а не приводимыми в действие внешними экзогенными факторами. Поэтому наращивание ресурсов, увеличение числа таможен, таможенных постов, численности таможенных работников не приведет к качественным изменениям, а, скорее, станут толчком в приспособлении, организационной адаптации [8, с. 154].

Изменяющаяся социально-экономическая среда, волатильность товарных, финансовых и политических рынков объективно потребовали создания новых технологий, новых таможенных инструментов и таможенных процедур. Эти новые инструменты и таможенные технологии не создаются перманентно, они внедряются дискретно, формируя новые комбинации инструментов и возможностей. Такое внедрение новшеств, или новаций можно отметить как характерный признак предпринимательства. И в этом пункте следует сделать уточнение. Новации и их реализация в производственных и иных процессах могут иметь место не только в коммерческих структурах, преследующих цель получения прибыли, но и в публичных институтах власти. Поэтому фундаментальные положения Й. Шумпетера нуждаются в уточнении и дополнении. Суть инноваций не в объектах реализации прорывных идей, а в самой природе новшества, которая может реализоваться в реформировании института. Неэффективный институт, по мысли В.М. Полтеровича, следует понимать как «институциональную ловушку».

Суть проблемы институциональной таможенной ловушки состоит в том, что неэффективное функционирование института таможенного дела в определенной мере объясняется тем, что в этом неэффективном состоянии заинтересованы носители оппортунистических интересов – должностные лица системы. Сложившаяся система перераспределения доходов в рамках самой системы такова,

что позволяет использовать властные полномочия должностных лиц таможенных органов. Возникающий конфликт интересов есть внешняя форма выявленного предметного противоречия таможенной системы.

Дореформенная система управления всегда наследует стереотипы прошлого, которые могут мешать изменениям, ибо предполагаемые изменения, по мысли Д. Норта, противоречат системе представлений либо из-за того, что предлагаемая реформа институтов угрожает позициям вождей и руководителей соответствующих организаций» [9, с. 224–225]. С другой стороны, институт как система правил и ограничений налагает запреты, но одновременно и формирует предпосылки для стимулов к устранению дисфункций. Поэтому излишняя консервативность политики по внедрению инноваций придает жесткость и консервативность всей системе, что ведет к её стагнации. Однако стимулы к совершенствованию, прогрессивному развитию позволяют не только адаптироваться системе к изменяющимся внешним условиям, но одновременно быть способной генерировать эффективные прорывные идеи и осуществлять прогрессивные инновации [9, с. 154].

Решением проблемы, в части повышения эффективности функционирования института таможенного дела, могут стать новые, инновационные по своей сути, таможенные инструменты и технологии. По мысли А. Пригожина, система только тогда будет открыта новшествам, новациям, когда их освоение станет условием её сохранения. Можно сделать вывод, что упование на принуждение в реформировании института таможенного дела может иметь весьма малый эффект, а следовательно, и эффективность. Если всю совокупность институтов разделить на формальные и неформальные, то формальные институты в большей степени поддаются целенаправленным изменениям. Неформальные же институты, следуя чьей-то воле, неспособны измениться в короткий срок. Последнее можно выразить следующим образом. Возможности к принуждению лишь в очень малой мере зависят от сознательного контроля [9, с. 225].

Приняв к исполнению Стратегию развития таможенного дела и Комплексную программу развития ФТС России до 2020 года, следует принимать во внимание то положение, что повышение экономической эффективности требует времени, возможно, даже более длительного, чем это заявлено в Комплексной программе. Могут потребоваться корректировки, что способно существенно уменьшить ценность изначально заявленных индикаторов развития института.

Индикаторы эффективности развития института таможенных органов непосредственно или опосредованно будут показывать снижение производственных и транзакционных издержек как производителей и торговых агентов, так и издержек самого таможенного органа.

То, что этот процесс противодействия коррупции в таможенных органах решается весьма проблематично, находит своё подтверждение в мысли Й. Шумпетера о том, что «если кто-то задумывает сделать что-то новое, против зарождающего плана восстают элементы обычного, традиционного» [8, с. 182], а в случае неэффективного функционирования института, в силу его нахождения в классической «институциональной таможенной ловушке», родовые функции системы могут в корне модифицироваться, приобретая формы дисфункции, симулякров, или знаков ложного подобия [10]. Это обстоятельство затрагивает процессы психологии агентов. Как отмечает О.С. Сухарев, формируется «модель “инновационной” психологии и консервативной психологии агента» [11, с. 40].

Инновационные нововведения в деятельности таможенных органов для участников внешнеэкономической деятельности могут обнаруживаться либо непосредственно в процессе деятельности, либо по результатам оказания таможенных услуг. Сам же процесс таможенного контроля может быть представлен в форме «черного ящика».

Какие инновационные таможенные инструменты, таможенные технологии используются, являются предметом научного и практического интереса самих должностных лиц таможенных органов? Для участника внешнеэкономической деятельности (ВЭД) будет существенным снижение предельного времени прохождения таможенных операций при помещении товаров под таможенную процедуру экспорта для товаров, которые не идентифицированы как рискованные поставки, например, с 72 часов в 2012 г. до 2 часов – в 2018 г. Также важно резкое снижение количества документов, которые требуются для таможенных целей при перемещении товаров через границу при экспорте (импорте). Если в 2012 г. их число доходило до 12, то в 2018 г. – всего 4. Можно привести другие индикаторы, которые свидетельствуют о резком (в разы) снижении времени прохождения таможенной операции таможенного контроля и оформления.

«Всякая экономия в конечном счете сводится к экономии времени...». Этот постулат, сформулированный К. Марксом [12], получил свое воплощение в реализации инновационных инструментов и инновационных таможенных технологий. Можно привести краткие характеристики и направления деятельности таможенных органов, которые позволили добиться подобных результатов. Развитие информационных технологий и института предварительного электронного декларирования дало возможность получить результаты более высокого качества таможенного контроля. Таможенное декларирование в электронной форме позволило отказаться от бумажных носителей, ускорить документооборот, максимально исключив непосредственное взаимодействие должностного лица таможенного органа и участника ВЭД или его представителя. Развитие технологий

управления таможенными рисками позволило минимизировать фискальные риски, связанные с намеренным занижением таможенной стоимости, недостоверным декларированием, исключить предоставление необоснованных преференций. Создание единого механизма налогового и таможенного администрирования, валютного контроля с использованием интегрированных информационно-телекоммуникационных технологий предоставило возможность максимально обеспечить прозрачность отношений всех заинтересованных лиц. Если применить оценку уровня эффективности системы управления таможенных органов по степени достижения целей организации в условиях рационального использования выделенных ресурсов, то можно по модели с достаточно высокой степенью вероятности оценить деятельность таможенного органа России по реализации Комплексной программы развития как успешную. Дать же строгую оценку эффективности этих институциональных изменений не предоставляется возможным в силу отсутствия достаточной эмпирической статистической базы.

Безусловно, к инновационным инструментам следует отнести внедряемую для пользователей и потребителей таможенных услуг таможенную процедуру удаленного выпуска – «личный кабинет». Этот инструмент позволил обеспечить доступ к сформированной электронной базе по проведенным операциям, действующим нормативно-правовым актам, вопросам информирования, разъяснения спорных и сложных вопросов. Возможности информационно-коммуникационных таможенных технологий позволили внедрить с 2009 по 2016 гг.: электронное декларирование товаров, автовыпуск при выпуске, электронный транзит, предварительное электронное декларирование, авторегистрацию экспортных деклараций, авторегистрацию деклараций при импорте, автовыпуск при импорте, технологию «единого окна». В результате общая доля электронных деклараций составила 99,96 % за указанный период.

По заявлению бывшего заместителя председателя ФТС РФ, ныне – заместителя Министра экономического развития Тимура Максимова регистрация таможенных деклараций будет переведена в создаваемые центры электронного декларирования, что создаст принципиально новую архитектуру взаимодействия участника ВЭД и таможенного органа. Система на основе выработанного алгоритма, статистических данных о товаре, декларанте, участнике ВЭД определит товар по классификации зон риска и выдаст необходимое решение, исключив контакт участника ВЭД и таможенного инспектора.

Следует признать инновационными последние мероприятия, реализующие политику клиентоориентированности, что позволяет сформировать сервисную модель российской таможни, предсказуемость действий, законность, обоснованность и прозрачность принимаемых таможенными органами решений,

позволяющих бизнес-сообществу резко сократить транзакционные издержки при одновременном снижении уровня фискальных рисков.

Следует признать в качестве инновационных технологий мероприятия по совершенствованию информационного взаимодействия ФТС и Федеральной налоговой службы, развитие института таможенного аудита, формирование электронного таможенного досье участника ВЭД, создание механизма прослеживаемости перемещения товара [13].

Разработанная ФТС России Комплексная программа развития ФТС есть принципиально инновационный по содержанию документ, обобщивший лучшие практики организации таможенного контроля с учетом современной российской специфики. Данные статистики за последние два года, с момента реализации Программы, позволяют судить о Комплексной программе как о высокоэффективном документе и высокоэффективных внедряемых инновационных таможенных инструментах, таможенных технологиях. С высокой степенью вероятности можно утверждать, что реализация данной программы покажет высокую эффективность не только на экономическом пространстве страны, но и в социальной и политической сферах. Последнее не исключает того, что в дальнейшем в программу будут вноситься необходимые изменения и дополнения, что позволит учесть меняющуюся ситуацию на товарных, валютных и политических рынках.

Библиографический список:

1. Стратегия развития таможенной службы до 2020 года // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140447/be041cf96610ece2b2967127b8443a06d4a1d2df/ (дата обращения: 06.10.2018).
2. Комплексная программа развития ФТС России на период до 2020 года // URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=25512 (дата обращения: 06.10.2018).
3. Гусакова В.Н., Шепелова Н.С. Современные детерминанты совершенствования показателей эффективности государственного управления // Академический вестник. 2011. № 2. С. 108–121.
4. Governance Research Indicator Country Snapshot / URL: <http://newsruss.ru/doc/index.php/GRICS> (дата обращения: 06.10.2018).
5. Маркина О.Н. Разработка теоретических положений и концепции развития таможенных органов России на основе институционального подхода / Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. М: РИО РТА. 2008. 27 с.
6. Анисимов В.Г., Горбатов М.Ю., Сауренко Т.Н. Модель динамики показателей экономического развития взаимодействующих государств // Вестник Российской таможенной академии. 2013. № 2. С. 33–44.
7. Мантусов В.Б. Общенаучные методы управления инновационными проектами // Вестник Российской таможенной академии. 2015. № 2. С. 104–108.
8. Шумпетер Й. Теория экономического развития (Исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры). Пер. с нем. Изд-во Прогресс / М. 1982. 455 с.
9. Норт Д. Понимание процесса экономических изменений. М: Изд. дом ГУ-ВШЭ. 2010. 256 с.
10. Балацкий Е.В. Функциональные свойства институциональных ловушек // Экономика и математические методы. 2002. № 3.
11. Сухарев О.С. Проблемы институциональной экономики: факторы экономических изменений // TERRA ECONOMICUS. 2010. Том 8. № 4. С. 37–46.
12. URL: <http://nesoridengami.ru/citaty-o-dengah/196-karl-marks.html>
13. О Комплексной программе развития ФТС России на период до 2020 года / https://www.alt.ru/external_news/53675/ (дата обращения: 06.10.2018 г.).