

Научная статья
УДК 351/354
DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-7-35

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ТАМОЖЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ ЕАЭС

¹Давыдов Руслан Валентинович

¹ Первый заместитель руководителя Федеральной таможенной службы Российской Федерации.
E-mail: vgmu@hse.ru

Аннотация. В статье рассматривается актуальный вопрос оценки эффективности таможенного администрирования как одного из инструментов развития Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС). Отмечается наличие существенных различий в подходах к оценке таможенного администрирования в странах – членах ЕАЭС, что создает препятствия к дальнейшей интеграции ЕАЭС.

Проводится сравнительный анализ существующих систем оценки деятельности таможенных органов стран ЕАЭС, из которого следует необходимость унификации и стандартизации таможенных операций и процедур, таможенного администрирования в целом.

На основе проведенного сравнительного анализа таможенной практики стран ЕАЭС, а также имеющегося международного опыта унификации работы таможенных администраций в целях развития экономической интеграции на примере ЕС, выдвигается предложение о гармонизации систем оценки эффективности таможенного администрирования в Евразийском экономическом союзе как инструмента его экономического развития.

Ключевые слова: таможенное регулирование, таможенное администрирование, государства – члены Евразийского экономического союза, таможенные органы, таможенные операции, таможенный контроль, унификация и стандартизация таможенных процедур и операций, единый стандарт таможенного администрирования.

Для цитирования: Давыдов Р. В. Оценка эффективности таможенного администрирования как инструмент развития ЕАЭС // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 4. С. 7–35. DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-7-35.

Original article

ASSESSMENT OF THE CUSTOMS ADMINISTRATION EFFICIENCY AS A TOOL FOR THE DEVELOPMENT OF THE EAEU

¹Ruslan V. Davydov

¹ First Deputy Head of the Federal Customs Service
of the Russian Federation, Moscow, Russia.
E-mail: vgmu@hse.ru

Abstract. The article deals with the topical issue of assessing the efficiency of customs administration as one of the tools for the development of the Eurasian Economic Union (hereinafter – the EAEU). It is noted that there are significant differences in approaches to assessing customs administration in the EAEU member states, which creates obstacles to further integration of the EAEU. A comparative analysis of the existing systems for assessing the activities of the customs authorities of the EAEU countries is carried out, which implies the need for unification and standardization of customs operations and procedures, customs administration in general. Based on a comparative analysis of the customs practice of the EAEU countries, as well as existing international experience in unifying the work of customs administrations for the development of economic integration, a proposal was put forward based on the case study of the EU to harmonize the systems for assessing the efficiency of customs administration in the Eurasian Economic Union as a tool for its economic development.

Keywords: customs regulation, customs administration, member states of the Eurasian Economic Union, customs authorities, customs operations, customs control, unification and standardization of customs procedures and operations, unified standard of customs administration.

For citation: Davydov, R. V. (2021) ‘Assessment of the customs administration efficiency as a tool for development of the EAEU’, *Public Administration Issues*, 4, pp. 7–35 (in Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2021-0-4-7-35.

JEL Classification: F15, H11



Введение

В последние десятилетия международная торговля была одним из основных драйверов экономического роста в мире. Страны Евразийского экономического союза (ЕАЭС) не стали исключением: они являются одни из мировых лидеров по показателю открытости экономики, на что указывает значимая величина отношения экспорта и внешнеторгового оборота к ВВП.

Для сравнения, в 2019 г. отношение оборота внешней торговли к ВВП в США составило 19,7%, а экспорта к ВВП – 7,7%, т. е. в разы меньше, чем у любой из стран ЕАЭС¹ (см. табл. 1).

Таблица 1

Сведения об основных экономических показателях ЕАЭС и его государств-членов

	Валовой внутренний продукт, в текущих ценах; млн долл. США*		Внешне- торговый оборот, млн долл. США		Внешне- торговый оборот, доля в ВВП, %		Экспорт, млн долл. США		Экспорт, доля в ВВП, %	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
ЕАЭС	1 956 415	1 738 259	852 792	728 232	43,6	41,9	519 640	417 610	26,6	24,0
<i>в том числе:</i>										
<i>Армения</i>	13 619	12 641	8 154	7 104	59,9	56,2	2 640	2 544	19,4	20,1
<i>Беларусь</i>	64 506	59 742	72 447	61 675	112,3	103,2	32 961	29 046	51,1	48,6
<i>Казахстан</i>	181 770	171 241	96 487	85 031	53,1	49,7	57 812	46 950	31,8	27,4
<i>Кыргызстан</i>	8 871	7 736	6 869	5 649	77,4	73,0	1 966	1 965	22,2	25,4
<i>Россия</i>	1 687 649	1 486 898	668 834	568 773	39,6	38,3	424 261	337 105	25,1	22,7

Примечание: * показатель рассчитан по курсам валют национальных (центральных) банков государств – членов ЕАЭС за год; по Беларуси – по средневзвешенному курсу белорусского рубля к доллару США, по Армении, Казахстану, Кыргызстану и России – по средним курсам национальных валют к доллару США.

Источник: Рассчитана автором на основе данных МВФ и TrendEconomy. Годовая статистика мировой торговли.

С учетом большого значения внешней торговли для экономики стран ЕАЭС таможенное администрирование выступает весьма важным фактором устойчивости экономического развития.

Исходя из стратегических установок Всемирной таможенной организации (далее – ВтамО), определенных Стратегическим планом ВтамО на 2020–2022 гг., *таможенное администрирование* можно определить как

¹ Рассчитано автором на основе данных МВФ и TrendEconomy.

совокупность специфических методов управленческого воздействия государства на сферу внешнеэкономической деятельности, направленное на достижение следующих целей:

- упрощение и гармонизация таможенных процедур, направленных на развитие законной международной торговли;
- обеспечение фискальной функции государства (полное, своевременное и правомерное взимание таможенных платежей в бюджет государства);
- защита общества и граждан, охрана окружающей среды;
- собственное (институциональное) развитие таможенной системы.

Совершенствование таможенного администрирования нацелено на упрощение и гармонизацию таможенных процедур, обеспечение фискальной функции государства, т. е. полное, своевременное и правомерное взимание таможенных платежей, обеспечение прав граждан и бизнеса в сфере внешнеэкономической деятельности.

Особенно большую роль таможенное администрирование играет в достижении эффективной экономической интеграции. Тематика унификации и стандартизации деятельности таможенных администраций достаточно глубоко разработана и реализована в Европейском союзе. Большое значение она имеет и для ЕАЭС, где отсутствуют таможенные границы между странами-членами.

В Таможенном кодексе ЕС отмечается, что таможенная система должна выполнять ключевые функции, поименованные в ст. 3 данного Кодекса. К ним относятся:

- (a) защита финансовых интересов ЕС и стран-членов;
- (b) защита ЕС от незаконной и несправедливой торговли с одновременной поддержкой законного бизнеса;
- (c) обеспечение безопасности ЕС и его резидентов в сотрудничестве с иными государственными органами;
- (d) обеспечение необходимого баланса между таможенным контролем и упрощением законной торговли.

Суммируя рекомендации ВТАМО и практический опыт интеграции Евросоюза, необходимо подчеркнуть принципиальную важность двуединой задачи создания благоприятных условий для деятельности законопослушных участников внешнеэкономической деятельности и защиты экономического объединения и его стран-членов от несправедливой конкуренции и действий лиц, нарушающих таможенные и иные связанные с ними правила.

Внедрение единых стандартов, правил и оценок эффективности таможенного администрирования является важнейшим условием успешной интеграции, защиты стран-членов экономического объединения от несправедливой конкуренции.

Подходы к оценке деятельности таможенных служб

Вопросам оценки эффективности администрирования посвящены труды многих авторов. В частности, в статье Эндрю Грейнджера и Дункана Р. Шоу

(Grainger, Shaw, 2018) предлагается метод измерения качества упрощения процедур торговли, проводимых странами в соответствии с Соглашением ВТО об упрощении процедур торговли (далее – Соглашение ВТО). Анализируя основные меры упрощения торговли, согласованные в рамках Соглашения ВТО (табл. 2), авторы отмечают, что их реализация так или иначе связана с деятельностью таможенных служб и, следовательно, с качеством таможенного администрирования. Они предлагают использовать пошаговый подход к решению проблемы, подчеркивают значение работы с «большими данными», а также необходимость международного взаимодействия между ключевыми игроками.

Таблица 2

Меры упрощения процедур торговли в соответствии с Соглашением ВТО

Статья	Мера упрощения процедур торговли
1	Публикация и доступ информации
2	Возможность для комментариев, информации до вступления в силу и консультаций
3	Предварительные решения
4	Процедуры обжалования или пересмотра
5	Другие меры по повышению беспристрастности, недискриминации и транспарентности
6	Правила, касающиеся сборов и сборов, взимаемых при импорте и экспорте или в связи с ними, штрафов
7	Выпуск и очистка товаров
8	Сотрудничество пограничных ведомств
9	Перемещение товаров, предназначенных для импорта, под таможенным контролем
10	Формальности, связанные с импортом, экспортом и транзитом
11	Свобода транзита
12	Таможенное сотрудничество
... 23	Институциональные механизмы

Источник: Grainger, A. and Shaw, D. R. (2018) ‘A method for measuring trade facilitation’, *WCO NEWS*, 85, February, pp. 21–23. URL: <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-85/method-measuring-trade-facilitation/>.

Одним из фундаментальных исследований на тему оценки эффективности деятельности таможенных и налоговых администраций является публикация аналитиков Всемирного банка «Реформа в числах» (Cantens, Ireland, Raball, 2012), в которой особо подчеркивается роль таможенных органов в обеспечении фискальной функции государства, а также в упрощении процедур торговли. В работе представлены методологические под-

ходы к оценке эффективности деятельности таможенных служб по различным направлениям их деятельности на примерах Франции, Сенегала, Камеруна, Кореи.

Как правило, авторы, занимающиеся исследованиями эффективности деятельности таможенных администраций, в своих подходах опираются, с одной стороны, на устоявшиеся модели оценки, например, на основе ключевых показателей деятельности (Kaplan, Norton, 1992), а с другой – на существующий международный инструментарий оценки условий ведения внешней торговли и деятельности таможенных администраций, такой как исследования Всемирного банка «Doing Business» и «Logistics Performance Index», инструмент ВТамО «Time release study», на анализе которых мы более подробно остановимся позднее.

Одним из инструментов повышения эффективности таможенного администрирования служит оценка деятельности таможенных служб, увязанная с системой их стимулирования. Частично это реализовано в Российской Федерации, когда поквартальное премирование сотрудников таможенных органов напрямую зависит от степени достижения ключевых показателей эффективности и результативности деятельности региональных таможенных управлений и таможен непосредственного подчинения ФТС России².

Подходы к оценке эффективности деятельности таможенных служб стали активно обсуждаться в рамках ВТамО в начале 2000-х гг. В 2006 г. была запущена Программа ВТамО «Columbus» по институциональному развитию.

В Комитете по институциональному развитию³ с 2010 г. вопросы оценки эффективности деятельности таможенных служб регулярно включаются в повестку заседаний и рассматриваются не только для анализа ситуаций в той или иной стране и межстрановых сравнений, но и для выявления тенденций совершенствования системы таможенного администрирования, лучших практик и реформ.

Оценка эффективности деятельности таможенных служб во ВТамО рассматривается в двух направлениях:

- формирование единых критериев и моделей, обеспечивающих возможность сравнения на межстратном уровне;
- разработка параметров для оценки эффективности проектов по представлению технической помощи, что позволяет фиксировать результаты оказанного индивидуального содействия в институциональном развитии, осуществляемого, как правило, через механизмы донорского финансирования. При этом оказание ВТамО содействия странам в институциональном развитии осуществляется с учетом результатов

² Приказ ФТС России от 29.12.2020 N 1160 «Об утверждении методик расчета показателей результативности деятельности, показателей эффективности деятельности и индикативных показателей региональных таможенных управлений и таможен, непосредственно подчиненных ФТС России» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.

³ Minutes of the 113th/114th sessions of the customs co-operation council, 04.08.2009, doc. №SC0098E1a.



предварительного анализа таможенной службы – получателя технической помощи с использованием диагностического инструмента ВТАмО «Diagnostic framework».

В 2012 г. в Компендиум ВТАмО по институциональному развитию была включена глава «Измерение эффективности»⁴, которая описывает методологические подходы и практические рекомендации к формированию рамочной системы оценки эффективности в таможенной службе, включая методики планирования такой работы, существующие стандарты, виды областей измерения, показатели, виды бизнес-процессов для мониторинга, необходимые программные документы, правовые основы, администрирование процессов, необходимые технологии, аспекты стратегического планирования и выработки руководящих принципов на основе оценки эффективности. В 2017 г. Комитетом ВТАмО по институциональному развитию создана виртуальная рабочая группа по оценке эффективности, которая, среди прочего, осуществляет разработку Модели уровня развития таможенной службы (Maturity Model) – шаблона для диагностики и планирования мероприятий по оказанию технической помощи таможенным службам. Данная работа со пряжена с системным анализом и оценкой таможенных процессов.

На сегодняшний день для оценки эффективности деятельности таможенных администраций используются следующие инструменты (см.: Бойкова, 2017):

- ВТАмО «Time Release Study» – упоминавшийся выше инструмент, разработанный и используемый для объективной оценки сроков таможенной очистки товаров на основе замеров времени, затрачиваемого на прохождение таможенных формальностей в пунктах пропуска и при основном таможенном оформлении;
- ВТАмО «Achieving Excellence in Customs» – опросник с набором показателей, содержащий ссылки на инструменты ВТАмО и руководства по их имплементации;
- модуль ASyCuDa (Automated System for Customs Data) по оценке эффективности деятельности таможенных органов (29 показателей), встроенный в информационную систему. Разработан ЮНКТАД (Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию) в 2013 г.;
- программные модули ISORA и ISOCA на платформе RA-fit (Revenue Authorities fiscal information tool) Международного валютного фонда, внедренные в 2017 г.;
- региональные проекты таможенных служб, например, применяемый в странах Латинской Америки инструмент «Performance Measurement Indicator» (PMI) включает 48 индикаторов, позволяющих руководству таможенных служб измерять эффективность деятельности.

Отдельно следует сказать об онлайн-системе Всемирного банка (ВБ) для сбора и анализа информации о деятельности таможенных служб

⁴ The WCO Capacity Building Development Compendium ‘A Columbus programme phase 2 Implementation tool’, URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/capacity-building/instrument-and-tools/cb_development_compendium.aspx.

(The Customs Assessment Trade Toolkit – CATT), основанной на более чем 100 показателях. Данная система активно использовалась Всемирным банком в основном в странах Латинской Америки (например, отчет о применении инструмента в Перу – ReporteCATT-Peru2017.pdf – документ с сайта www.sunat.gob.pe) в качестве вспомогательного инструмента при формировании таких рейтингов, как «Doing Business» и «Logistic performance indicator» (LPI).

Индекс LPI Всемирного банка неоднократно подвергался критике, особенно в части таможенных процедур. Представители таможенных служб отмечали, что ответственность за временные и материальные издержки в цепочках поставок должна быть объективно распределена между всеми участниками процесса.

В рейтинге ВБ «Doing Business» по разделу «Международная торговля» оцениваются показатели стран по комфортности ведения ВЭД. В нем отражаются не только временные и финансовые затраты участников ВЭД, связанные с работой государственных контрольных органов и получением необходимых для осуществления импорта/экспорта документов, но также и уровень развития инфраструктуры морских портов, автомобильных и железнодорожных пунктов пропуска, проч., т.е. условия, не зависящие от качества таможенного администрирования.

С учетом накопленного опыта ВТамО выступает за формирование специализированной и единой системы показателей для таможенных служб всех стран-членов. Такая система показателей должна учитывать страновые особенности, выявлять «узкие» места и подсказывать пути их нивелирования. Предметно данный вопрос рассматривается Рабочей группой ВТамО по оценке эффективности, председателем которой на протяжении последних лет является представитель ФТС России.

В настоящее время внимание Рабочей группы сконцентрировано на подготовке пилотного проекта (с октября 2021 г. по май 2022 г.), предполагающего разработку индикаторов по девяти оценкам, наиболее часто используемым таможенными службами: качества предоставляемых услуг; уровня доверия со стороны бизнеса; скорости таможенной очистки товаров; соблюдения правил классификации товаров; добровольности уплаты платежей; применения технических решений по выбору объектов контроля и выявлению нарушений в отношении товаров и пассажиров; эффективности борьбы с незаконной торговлей подакцизными товарами (табак, алкоголь, нефтепродукты и т.д.); качества стратегического целеполагания и бюджетного планирования; профессионального уровня и мотивации кадрового состава. Большинство стран – членов ВТамО предварительно подтвердили намерение использовать будущий механизм оценки.

Система оценок качества таможенных услуг может сыграть важную роль в развитии международной торговли, интеграционных процессов и укреплении интеграционных объединений государств. Так, актуальной задачей для ЕАЭС является формирование единой методической основы оценки качества таможенного администрирования, что должно способствовать расширению торговых взаимоотношений, созданию равных условий

для всех стран, входящих в это объединение. В настоящее время реальная практика не соответствует указанному принципу методического единства и характеризуется разнообразием подходов.

Оценка эффективности и качества таможенного администрирования в странах ЕАЭС

Используя подходы, разработанные ВТамО, можно дать краткую характеристику систем показателей оценки эффективности и качества таможенного администрирования, применяемых в ряде стран ЕАЭС.

Действующая в Российской Федерации система оценки является наиболее разветвленной и многоуровневой из всех, применяемых в странах – членах ЕАЭС.

В соответствии с законом о таможенном регулировании⁵ основными критериями оценки работы таможенных органов являются:

- 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;
- своевременность и полнота поступления таможенных платежей;
- эффективность противодействия преступлениям и административным правонарушениям.

Для руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц государственного управления, в том числе для руководителя ФТС России, введены показатели деятельности по созданию благоприятных условий для ведения бизнеса в Российской Федерации⁶.

Для руководителя ФТС России установлены следующие показатели, характеризующие совершенствование таможенного администрирования:

- предельное количество документов, необходимых участнику ВЭД для пропуска товаров через границу при экспорте;
- предельное время прохождения таможенных операций при помещении товаров под таможенную процедуру экспорта для товаров, которые не идентифицированы как рисковые поставки, требующие дополнительной проверки;
- предельное количество документов, необходимых участнику ВЭД для пропуска товаров через границу при импорте;

⁵ Федеральный закон от 03.08.2018 N 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.04.2014 N 570-р «Об утверждении перечней показателей оценки эффективности деятельности и методик определения целевых значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года) (вместе с «Методикой определения целевых значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности»)» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.

- предельное время прохождения таможенных операций при помещении товаров под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления для товаров, которые не подлежат дополнительным видам государственного контроля и не идентифицированы как рисковые поставки, требующие дополнительной проверки;
- доля деклараций на товары, оформленных в электронном виде без представления документов на бумажном носителе, в общем количестве оформленных деклараций на товары, при условии, что товары (транспортные средства) не идентифицированы как рисковые поставки, требующие дополнительной проверки документов на бумажных носителях;
- предельное время совершения таможенными органами операций, связанных с осуществлением государственного контроля, в автомобильных пунктах пропуска, при условии, что в отношении товаров и транспортных средств предоставлена необходимая информация (документы) и товары (транспортные средства) не идентифицированы как рисковые поставки, требующие дополнительной проверки документов и (или) досмотра;
- доля участников ВЭД, удовлетворительно оценивающих качество предоставления государственных услуг таможенными органами, в общем количестве участников ВЭД.

Для таможенных органов Российской Федерации введена система оценки на основании ведомственного приоритетного проекта ФТС России «Реформа контрольной и надзорной деятельности в Федеральной таможенной службе»⁷. Целями системы оценки деятельности таможенных органов определены:

- снижение уровня потенциального материального ущерба, причиненного государству участниками ВЭД, путем сокращения доли таможенных платежей, подлежащих уплате участниками ВЭД высокого уровня риска нарушения таможенного законодательства, на 20% от уровня 2015 г. к концу 2018 г. и на 50% к концу 2025 г.;
- снижение при осуществлении таможенного контроля административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих ВЭД, не менее чем на 20% по сравнению с 2016 г. к концу 2018 г. и на 50% к концу 2025 г. посредством актуализации и сокращения обязательных требований, минимизации неоправданного вмешательства в деятельность подконтрольных субъектов, а также повышения их информированности об обязательных требованиях с целью профилактики нарушений;
- рост индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций за счет расширения использования информационных систем, а также за счет совершенствования управления кадровым составом и минимизации коррупционных рисков, возникающих в процес-

⁷ Утвержден протоколом заседания проектного комитета от 21.02.2017 N 13 (2).



се реализации контрольно-надзорных функций, включая оптимальное распределение трудовых, материальных и финансовых ресурсов, используемых при осуществлении таможенного контроля.

Приоритетным проектом определены и стратегические показатели (два основных и десять аналитических), которые направлены на оценку его реализации.

Для достижения указанных целей приказом ФТС России от 30 октября 2017 г. N 1720 (в ред. приказа ФТС России от 29.12.2020 N 1158) «Об утверждении показателей результативности и эффективности деятельности ФТС России, территориальных таможенных органов и центрального аппарата ФТС России»⁸ утверждены:

- a) показатели результативности и эффективности (индикативные показатели) контрольно-надзорной деятельности ФТС России;
- b) показатели результативности и эффективности деятельности (индикативные показатели) центрального аппарата ФТС России.

В период 2017–2020 гг. ФТС России была успешно реализована Комплексная программа развития Федеральной таможенной службы до 2020 г.⁹ (далее – Комплексная программа). В ней определялась единая система приоритетов и целевых ориентиров с учетом экономических преобразований и внешнеполитических интересов Российской Федерации, включающая 18 направлений, охватывающих все сферы деятельности ФТС России. Каждому из таких направлений соответствовали прогнозные показатели, определяющие состояние таможенной службы Российской Федерации к концу 2020 г. Основной упор здесь был сделан на ускорение и упрощение таможенных процедур, создание благоприятных условий для ведения бизнеса в сфере внешней торговли.

На смену Комплексной программе–2020 пришел новый программный документ ФТС России – Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 г.¹⁰. За десятилетний период предусматривается дальнейшая модернизация таможенного администрирования в Российской Федерации, а достижение стратегических целей предполагается оценивать в соответствии с контрольными показателями реализации Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 г. (далее – Стратегия – 2030).

В целях организации работы по выполнению Плана деятельности ФТС России на 2021 г., достижению обозначенных выше показателей деятельности ФТС России на 2021 г. и ключевых показателей эффективности руководителя ФТС России на 2021 г., утвержденных Министром финансов Рос-

⁸ Приказ ФТС России от 30 октября 2017 г. N 1720 «Об утверждении показателей результативности и эффективности деятельности ФТС России, территориальных таможенных органов и центрального аппарата ФТС России» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.

⁹ Приказ ФТС России от 27.06.2017 N 1065 (ред. от 29.08.2018) «О решении коллегии ФТС России от 25 мая 2017 г. «О комплексной программе развития ФТС России на период до 2020 года»» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.

¹⁰ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2020 г. N 1388-р // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.

сийской Федерации Силуановым А.Г. (26.02.2021), установлены показатели деятельности ФТС России на 2021 г.¹¹ (см. табл. 3).

Таблица 3
Показатели деятельности ФТС России на 2021 г.

№ п/п	Наименование показателя	Единица измерения	Значение показателя
1	Уровень выполнения прогнозного задания по доходам федерального бюджета, администрируемым таможенными органами	%	не менее 100
2	Уровень взыскания таможенных и иных платежей, дополнительно начисленных таможенными органами по результатам контроля	%	не менее 80,5
3	Результативность применения системы управления рисками при таможенном декларировании товаров	%	не менее 50
4	Результативность таможенных проверок, проведенных после выпуска товаров	%	не менее 86
5	Доля решений таможенных органов, отмененных в судебном и досудебном порядке, по отношению к общему объему декларационного массива	%	не более 0,25
6	Доля автоматически выпущенных безрисковых электронных деклараций от числа поданных участниками ВЭД низкого уровня риска:	%	
	на экспортные товары	%	не менее 82
	на импортные товары	%	не менее 81
7	Предельное время совершения таможенных операций при выпуске товаров, по которым не выявлены риски нарушения таможенного законодательства и которые не подлежат контролю со стороны иных федеральных органов исполнительной власти:		
	на экспортные товары	минут	не более 50
	на импортные товары	минут	не более 90

Источник: Составлена автором.

¹¹ Приказ ФТС России от 13.04.2021 N 296 «Об организации работы по выполнению Плана деятельности Федеральной таможенной службы на 2021 год, Показателей деятельности Федеральной таможенной службы на 2021 год и Ключевых показателей эффективности руководителя ФТС России на 2021 год» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.

Ежедневно ведется оперативный мониторинг и анализ информации о таможенном декларировании на таможенных постах (центрах электронного декларирования)¹², в соответствии с разработанными и утвержденными контрольными формами.

Показатели автоматической регистрации таможенных деклараций и автоматического выпуска товаров являются основными индикаторами, характеризующими внедрение автоматизации в таможенную деятельность.

В Республике Казахстан инструменты оценки эффективности деятельности таможенных органов утверждены Приказом Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан от 07.04.2021 N 163¹³. Среди них:

- методика рейтинговой оценки эффективности деятельности департаментов государственных доходов;
- перечень индикаторов и показателей оценки эффективности деятельности департаментов государственных доходов (далее – ДГД);
- порядок расчета показателей оценки деятельности ДГД.

Основной упор в системе показателей сделан на фискальную составляющую:

- исполнение доходной части бюджета;
- предотвращение и взыскание задолженности;
- работа с крупнейшими налогоплательщиками.

В рамках таможенного контроля основное внимание уделено оценке результативности контрольных мероприятий: досмотров, проверок и т. п.

Используется система рейтингования для сравнения деятельности различных региональных структур Комитета государственных доходов Казахстана.

В Республике Беларусь оценка результатов работы таможенных органов проводится в соответствии с Положением о порядке подведения итогов и оценки результатов работы таможен, утвержденным приказом Председателя Государственного таможенного комитета Республики Беларусь от 26.03.2021 N 150-ОД.

Подведение итогов и оценка результатов работы таможен осуществляются по окончании каждого календарного квартала и за год в целом в целях стимулирования достижения таможнями высоких показателей при выполнении задач, поставленных перед таможенными органами, повышения ответственности каждого работника за порученный участок работы, укреп-

¹² Приказ ФТС России от 13.11.2020 N 979 «Об утверждении Порядка проведения ежедневного оперативного мониторинга и анализа информации о таможенном декларировании на таможенных постах (центрах электронного декларирования) // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.

¹³ Приказ Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан от 07.04.2021 N 163 «О внесении изменений и дополнений в приказ Председателя Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан от 21 мая 2018 года N 205 «О некоторых вопросах оценки эффективности деятельности департаментов государственных доходов Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан».

пления служебной и трудовой дисциплины, морального и материального поощрения работников за добросовестный и качественный труд, наиболее объективной и полной оценки вклада каждого работника в результаты деятельности таможни.

Результаты работы таможен оцениваются в двух номинациях, отражающих результаты работы таможни по основным направлениям деятельности:

- номинация 1 «Таможенное администрирование;
- номинация 2 «Правоохранительная деятельность».

Результаты работы таможен в каждой из двух номинаций оцениваются по двум группам показателей, отражающим результаты работы таможни по основным направлениям деятельности: базовым показателям; дополнительным показателям.

Базовые показатели для подведения итогов работы таможен в номинации 1 отражают объективные результаты работы таможни по следующим направлениям:

- обеспечение полноты и своевременности уплаты таможенных платежей, иных платежей, взимаемых таможенными органами;
- работа в области тарифного регулирования;
- совершение таможенных операций;
- время выпуска товаров;
- принятие мер по минимизации рисков;
- организация посттаможенного контроля;
- кадровая работа;
- идеологическая работа;
- освоение выделенных финансовых средств.

Базовые показатели для подведения итогов работы таможен в номинации 2 отражают объективные результаты работы таможни по следующим направлениям:

- борьба с преступлениями в сфере таможенного дела;
- борьба с административными правонарушениями;
- эффективность правоохранительной деятельности;
- деятельность кинологического подразделения;
- кадровая работа;
- идеологическая работа.

Система оценки результативности и эффективности деятельности таможенных органов – управлений и профильных управлений Комитета государственных доходов (далее – КГД) **Республики Армения** осуществляется по двум направлениям: первое – оценка деятельности КГД и его руководства; второе – оценка деятельности каждого должностного лица таможенных органов Армении.

В связи с небольшой численностью таможенной службы Армении (около 680 человек), действующая в настоящее время в Республике Армения система оценки деятельности национальных таможенных органов в значительной степени ориентирована на показатели качества выполнения каждым должностным лицом таможенной службы Армении своих должност-

ных обязанностей, а также на отдельные показатели работы структурных подразделений и КГД Армении в целом.

С 2013 г. таможенной службой Армении используется постоянно дополняемый новым функционалом электронный портал «Национальное единое окно в сфере внешней торговли Республики Армения» (далее – Портал). Подраздел 16 Портала «Система генерации отчетов» позволяет получить любую необходимую таможенной службе Армении сводную информацию. Этот подраздел предоставляет возможность должностному лицу таможенной службы Армении в пределах предоставленных ему полномочий создавать как стандартизованные отчеты по статистике ВЭД (например, импорт/экспорт, отчет по коду товара, по отправителю/получателю и т.п.), так и специальные отчеты (по регламенту и (или) по разовым запросам иных государственных органов) для оценки деятельности КГД в целом, его руководства, а также оценки деятельности каждого должностного лица таможенных органов Армении.

Оценка деятельности Государственной таможенной службы при Правительстве **Киргизской Республики** проводится не по достижению общественно значимых результатов государственного контроля (надзора), выражющихся в минимизации причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в таможенной сфере, а по достижению ее подразделениями специфических показателей. Мероприятия оцениваются исключительно для целей премирования должностных лиц не через достижение экономического эффекта от их производства, а от документально зафиксированного количества мероприятий в общем объеме проделанной работы.

Следует отметить, что не только системы оценки деятельности, но и организационные формы таможенных органов в странах ЕАЭС также существенно отличаются. В Республике Беларусь и в Киргизской Республике это самостоятельные органы государственной власти, подчиненные правительству своих стран: Государственный таможенный комитет Республики Беларусь и Государственная таможенная служба Киргизской Республики соответственно. В Казахстане и Армении таможенные администрации являются структурными единицами Комитетов государственных доходов, подчиненных в Армении Правительству, а в Казахстане – Министерству финансов. В Российской Федерации Федеральная таможенная служба является федеральным органом исполнительной власти, подведомственным Министерству финансов (с 2016 г.).

Различия в организации таможенных органов и системах оценки их результативности являются фактором, препятствующим развитию интеграционных процессов в рамках ЕАЭС, поскольку в результате применения существенно отличающихся показателей оценки и несоответствия приоритетов (табл. 4) таможенные органы стран союза зачастую оказываются ориентированными на достижение различных целей и результатов.

В Таблице 4 дана авторская оценка степени влияния принятых в странах ЕАЭС показателей на эффективность таможенного администрирования исходя из обозначенных выше стратегических целей: содействие

развитию международной торговли, обеспечение фискальной функции государства, защита общества, его граждан и окружающей среды, а также собственное институциональное развитие.

Таблица 3

Основные показатели таможенных служб государств – членов ЕАЭС

Таможенная администрация	Основные утвержденные показатели систем оценки таможенных служб	Оценка потенциального влияния показателей на эффективность таможенного администрирования
Комитет государственных доходов Республики Армения	<p>Количество участников внешнеэкономической деятельности.</p> <p>Внешнеторговый оборот (в том числе экспорт и импорт).</p> <p>Налоговые поступления и госпошлина, взимаемые Комитетом государственных доходов Республики Армения в государственный бюджет Республики Армения (<i>отдельно таможенные платежи не выделяются</i>).</p> <p>Применение предусмотренных законом мер ответственности в результате оперативно-розыскных мероприятий, осуществляемое Комитетом государственных доходов Республики Армения, и выдвижение налоговых обязательств.</p> <p>Качество исполнения документов (акт проверки, исходящее письмо, акт результативного досмотра и т.д.)</p>	<p>Низкий уровень влияния на эффективность таможенного администрирования.</p> <p>Система оценки направлена на анализ работы конкретных сотрудников, отражая общее состояние ВЭД и общие результаты деятельности таможенной администрации</p>
Государственный таможенный комитет Республики Беларусь	<p>Время выпуска товаров.</p> <p>Состояние работы по обеспечению полноты и своевременности уплаты таможенных платежей.</p> <p>Эффективность посттаможенного контроля.</p> <p>Эффективность правоохранительной деятельности таможен.</p> <p>Кадровое обеспечение.</p> <p>Отношение количества судебных дел по таможенным спорам, по которым решения вынесены в пользу таможенных органов, к общему количеству судебных дел по таможенным спорам, рассмотренных судами.</p> <p>Невыполнение мероприятий государственных программ</p>	<p>Средний уровень влияния на эффективность таможенного администрирования.</p> <p>Показатели используются в целях стимулирования выполнения задач, поставленных перед таможенными органами, повышения ответственности работников, укрепления дисциплины, оценки вклада работника в результаты деятельности таможни через его персональные результаты, определяемые по лично принятым им решениям в области таможенного дела</p>

Таможенная администрация	Основные утвержденные показатели систем оценки таможенных служб	Оценка потенциального влияния показателей на эффективность таможенного администрирования
Комитет государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан	<p>Удельный вес эффективности применения автоматизированной системы контроля декларирования товаров.</p> <p>Удельный вес применения мер по работоспособности технических средств таможенного контроля в пунктах пропуска.</p> <p>Темп роста налоговых поступлений в бюджет по «прочей экономике».</p> <p>Количество выявленных фактов незаконного завершения таможенной процедуры таможенного транзита «лайтранзит».</p> <p>Эффективность таможенных проверок/ проверок таможенных документов и сведений.</p> <p>Эффективность работы мобильных групп</p>	<p>Средний уровень влияния на эффективность таможенного администрирования.</p> <p>Применяется для анализа работы отдельных департаментов</p>
Государственная таможенная служба при Министерстве экономики и финансов Киргизской Республики	<p>Выполнение таможенной службой плановых показателей по поступлению таможенных платежей в бюджет Киргизской Республики:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Таможенные платежи без пошлины. 2. Пошлина, поступающая от стран ЕАЭС 	<p>Низкий уровень влияния на эффективность таможенного администрирования.</p> <p>Используется для целей премирования должностных лиц</p>
Федеральная таможенная служба (ФТС России)	<p>Время совершения таможенными органами операций, связанных с осуществлением государственного контроля в автомобильных пунктах пропуска.</p> <p>Среднее время совершения таможенных операций при выпуске товаров.</p> <p>Доля товарных партий, в отношении которых проведен таможенный досмотр.</p> <p>Исполнение контрольного задания, установленного таможенным органам в целях обеспечения исполнения федерального бюджета.</p> <p>Результативность таможенных проверок после выпуска товаров.</p> <p>Результативность общероссийских профилей рисков.</p> <p>Обеспечение соблюдения запретов и ограничений</p>	<p>Высокий уровень влияния на эффективность таможенного администрирования.</p> <p>Утвержденные показатели делятся на стратегический, тактический и оперативный уровни.</p> <p>Устанавливаются для отдельных таможенных органов и таможенной службы в целом.</p> <p>Охватывают основные направления деятельности таможенной службы.</p> <p>Соответствуют международным подходам к оценке эффективности таможенных служб</p>

Источник: Составлена автором.

Внедрение стандарта совершения таможенных операций

Очевидно, что действующие в различных странах системы отличаются по принципам построения, наборам и количеству показателей, методологиям расчета. Это делает весьма затруднительным их взаимный учет и использование для оценки влияния деятельности таможенных администраций на цели развития ЕАЭС в целом.

Между тем важность унификации и стандартизации таможенного администрирования заложена в основном нормативном документе ЕАЭС. Так, Договором о Евразийском экономическом союзе (далее – Договор) предусмотрено: применение Единого таможенного тарифа Евразийского экономического союза и иных единых мер регулирования внешней торговли товарами с третьими сторонами; действие единого режима торговли товарами в отношениях с третьими сторонами; осуществление единого таможенного регулирования¹⁴.

В ст. 25 Договора, наряду с тремя другими основными свободами (движения услуг, капитала и рабочей силы), провозглашается свобода движения товаров как один из основных инструментов развития ЕАЭС. Следует отметить, что ЕАЭС, так же как и другие экономические союзы (ЕС, Меркосур), начинал свое развитие с таможенного союза, поэтому отсутствие внутренних таможенных границ было и остается одним из ключевых факторов, влияющих на экономическое развитие ЕАЭС.

Тема барьеров регулярно обсуждается на заседаниях Советов ЕЭК различных уровней, вызывая порой острые дискуссии и полемику сторон. ФТС России неоднократно обращала внимание партнеров на тот факт, что так называемые «барьеры» во взаимной торговле возникают там и тогда, где имеются существенные различия в таможенном администрировании между различными частями единой таможенной территории, а также существенные различия в экономических условиях ведения внешней торговли со странами за пределами ЕАЭС, в том числе создаваемые целенаправленно. Так, например, в Республике Беларусь с августа 2011 года, а в Республике Казахстан с января 2021 года действуют нормативные акты, освобождающие национальных уполномоченных экономических операторов (далее – УЭО) от уплаты «ввозного» налога на добавленную стоимость (далее – НДС) при условии дальнейшего реэкспорта этих товаров на территорию других государств – членов ЕАЭС. Все это ведет к экономически необоснованным перетокам оформления иностранных товаров, предназначенных для потребления на наиболее емком российском рынке, в иные страны ЕАЭС.

В этой связи крайне важным является внедрение **стандарта совершения таможенных операций**, который позволил бы, с одной стороны, обеспечить единообразие проведения операций внешней торговли во всех без исключения частях ЕАЭС, а с другой – способствовал бы формированию условий для минимизации барьеров во взаимной торговле между странами

¹⁴ Пункт 1 статьи 25 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. 05.06.2014. URL: <http://www.eurasiancommission.org/>.



ЕАЭС. В самом общем виде предложения ФТС России нашли свое отражение в принятой в декабре 2020 года Стратегии развития ЕАЭС до 2025 года¹⁵.

Эти базовые положения требуют дальнейшего уточнения и конкретизации, так как страны по-разному понимают само содержание стандарта и степень охвата сферы деятельности таможенных органов вопросами стандартизации.

Внедрение стандарта означает, что в ходе таможенного контроля таможенные органы вне зависимости от национальной принадлежности должны осуществлять унифицированный комплекс мер и мероприятий, регламентированных в соответствии с системой управления рисками. Для добросовестных участников ВЭД, обеспечивающих достоверное декларирование перемещаемых товаров, это должно приводить к минимизации временных и финансовых затрат, предсказуемости сроков движения товаров и действий контролирующих органов. Именно такой подход коррелируется с нормативными установками и правоприменительной практикой таможенного администрирования в Евросоюзе, где максимальные упрощения и ускорение прохождения таможенных процедур применяются к лицам и организациям, сознательно и полностью соблюдающим таможенные правила.

Стандартизация процедур потребует единой системы оценки эффективности деятельности таможенных администраций стран ЕАЭС, основанной на гармонизации (унификации) соответствующих показателей.

Основные группы показателей оценки эффективности и качества таможенного администрирования

Систему оценки эффективности целесообразно строить исходя из приведенных выше целей таможенного администрирования, определенных ВТАМО, с учетом необходимости соблюдения баланса между упрощениями для добросовестных участников ВЭД и необходимого контроля для защиты экономических интересов ЕАЭС и его стран-членов. Среди прочего система показателей должна быть направлена на обеспечение единства таможенного администрирования в ЕАЭС на базе соблюдения стандарта совершения таможенных операций таким образом, чтобы исключить возможность предоставления неправомерных преференций участникам ВЭД по территориальному принципу.

Представляется целесообразным использовать приведенные выше стратегические установки ВТАМО для группирования ключевых показателей оценки эффективности и качества таможенного администрирования по четырем основным направлениям:

1. Упрощение и гармонизация таможенных процедур, направленные на содействие развитию легитимной и справедливой международной торговли.

¹⁵ Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11.12.2020 N 12 «О Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года». URL: http://www.docs.eaunion.org/docs/ru-ru/01228321/err_12012021_12.

2. Обеспечение фискальной функции государства (полное, своевременное и правомерное взыскание таможенных платежей в бюджет государства).
3. Защита общества и граждан, охрана окружающей среды.
4. Собственное (институциональное) развитие таможенной системы.

Для оценки деятельности верхнего уровня по каждому из направлений целесообразно сформировать минимально необходимый набор показателей, характеризующих качество таможенного администрирования, с точки зрения соответствия общим целям экономического развития ЕАЭС.

В первую группу показателей, характеризующих работу, направленную на содействие развитию международной торговли, предлагается включить те, которые определяют скорость совершения таможенных операций, степень их автоматизации, уровень контрольной нагрузки на бизнес, связанный с проведением наиболее тяжелых форм контроля (досмотров), результативность контрольных мероприятий, а также уровень законопослушности бизнеса, характеризуемый, в том числе, добровольностью соблюдения таможенных правил:

- среднее время совершения таможенных операций в пунктах пропуска и при основном оформлении: общее, а также отдельно для безрисковых и для рисковых поставок (отдельно для импорта и для экспорта);
- доля товарных партий, выпускаемых полностью автоматически: общая, а также отдельно для импорта и для экспорта;
- доля компаний, относящихся к низкому уровню риска нарушения таможенного законодательства, во внешнеторговом обороте (в стоимостном выражении);
- доля товарных партий, подпадающих под дополнительные проверки;
- среднее количество документов, запрашиваемых таможенными органами при проведении дополнительных проверок;
- доля товарных партий, направляемых на досмотр;
- результативность дополнительных проверок, включая таможенные досмотры, в процентах от товарных партий, попавших под дополнительные проверки.

Важность безбарьерного (бесшовного) прохождения таможенных процедур для развития международной торговли и обеспечения стабильного экономического роста в последние годы подчеркивается многими авторами. Так, в исследовании Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (далее – ОЭСР) (OECD, 2012, 2–3, 5–6, 24–25)¹⁶ отмечается важность не-

¹⁶ Исследования ОЭСР показывают, что создание стоимости в значительной степени сконцентрировано в странах, которые занимаются разведкой или производством компонентов и вводимых ресурсов для конечной продукции, а не в странах, которые осуществляют последующую деятельность или сборку конечной продукции. Прерывание деятельности по добыче в глобальных цепочках создания стоимости (ГЦСС) может вызвать дополнительные расходы и задержки для последующих производителей в таких отраслях, как производство электроники и автомобилей. Вертикальная специализация относится к стране, специализирующейся на определенной стадии производства (например, производстве компонентов или сборке конечной продукции), на которой она может иметь сравнительное преимущество.

прерывности движения товаров по глобальным цепочкам создания стоимости при производстве сложных промышленных продуктов массового потребления (автомобили, электроника, бытовая техника), а расширение поставок деталей и комплектующих по принципу just-in-time предъявляет дополнительные требования к качеству и скорости совершения таможенных операций (Wulf, Sokol, 2005, p. 6). Временные задержки в прохождении контрольных процедур в трансграничной торговле могут добавлять до 70% к тарифным издержкам компаний (Kee, Nicita, Olarreaga, 2005)¹⁷, а в соответствии с исследованием Всемирного банка один день задержки в выпуске товаров может приводить к снижению объемов торговли на 1% (Djankov, Freund, Pham, 2010, pp. 20–21).

В последние годы мировое таможенное сообщество уделяет все большее значение внедрению передовых информационных технологий, автоматизации процедур по принципу «одного окна», в том числе с использованием технологий искусственного интеллекта. Данным вопросам посвящены исследования Всемирного банка¹⁸, руководящие документы Евросоюза, Японии¹⁹ и других лидеров в области таможенного администрирования.

Вторую группу – группу фискальных показателей – предлагается ориентировать в основном на администрирование импорта, поскольку именно при выпуске товаров для внутреннего потребления действует Единый таможенный тариф ЕАЭС, взимаются основные таможенные платежи и именно здесь концентрируются основные риски для экономической безопасности ЕАЭС и бюджетов его стран-членов. Эта группа показателей должна также давать возможность проводить сопоставительный анализ качества работы по взиманию таможенных платежей и достижения целей единства таможенно-тарифного регулирования с фискальной точки зрения, для того чтобы оперативно выявлять формирование предпосылок экономически необоснованных перетоков оформления товаров из третьих стран между государствами ЕАЭС. К этой группе показателей следует отнести:

- средние индексы таможенной стоимости (долларов за килограмм) по наиболее налогоемким категориям товаров, помещаемых под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления (не менее 50% в стоимостном выражении от импорта ЕАЭС);
- средние индексы таможенных платежей (в пересчете на доллары за килограмм) по наиболее налогоемким категориям товаров, помещаемых под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления (не менее 50% в стоимостном выражении от импорта ЕАЭС);

¹⁷ 70% – это среднее значение для 91 страны, охваченной исследованием (Kee, Nicita, Olarreaga, 2005).

¹⁸ Использование информационных технологий для автоматизации таможенных процессов должно поддерживаться реформой регулирования. Такая реформа устраняет дублирование в таможенных процедурах и гарантирует, что таможенные администрации не требуют бумажной работы в дополнение к электронной подаче таможенной документации (World Bank, 2016).

¹⁹ Official Journal of the European Union, Decisions Adopted Jointly by the European Parliament and the Council, “Decision No. 70/2008/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 on a Paperless Environment for Customs and Trade”, January 26, 2008; EC, “Taxation and Customs Union: Legislation”, updated January 6, 2017; NACCS website, “About NACCS”, n.d. (дата обращения: 24.10.2016). Первоначальная разработка NACCS началась в 1977 г., с улучшениями и обновлениями, внесенными в систему до 2010 г.

- предотвращенный ущерб, измеряемый в доначисленных и довзысканных платежах при импорте товаров из третьих стран отдельно при декларировании и отдельно в рамках контроля после выпуска товаров;
- соотношение доначисленных и довзысканных платежей к добровольно уплаченным;
- соотношение предоставленных таможенных льгот к общему объему уплаченных платежей.

Применение данных показателей позволит также формировать аналитическую базу для обоснования и расчета коэффициентов расщепления и зачисления в бюджеты стран-членов ввозной таможенной пошлины, взимаемой таможенными органами ЕАЭС (определенены соответствующим Протоколом, приложение № 5 к Договору о ЕАЭС).

Третья группа показателей характеризует эффективность и качество таможенного администрирования по направлению защиты общества, граждан и окружающей среды. В практике таможенных органов это, как правило, измеряется через оценку выполнения ими функций по обеспечению запретов и ограничений по ввозу товаров, экспортному контролю, защите прав интеллектуальной собственности. Данному направлению таможенного администрирования особое внимание уделяется в США и странах Британского Содружества (Австралия, Новая Зеландия). Это связано как с географическими факторами (перемещение товаров в основном осуществляется морским транспортом и весь контроль легко сосредоточить в морских портах), так и с особой ролью борьбы с терроризмом, которая в последние десятилетия, особенно после терактов 11 сентября 2000 г., доминирует в политической повестке этих стран. Роль таможни в вопросах обеспечения безопасности раскрывается в обзорах исследовательской службы Конгресса США (Jones, Seghetti, 2015, p. 3)²⁰, а также в материалах Бюро по таможне и защите границ (Peterson, Treat, 2009, pp. 9–11; USCBP, «C-TPAT: FAQ», January 2015).

Таким образом, по данному направлению предлагается следующий набор показателей:

- количество выявленных таможенными органами случаев несоблюдения установленных законодательством ограничений при помещении товаров под таможенные процедуры;
- доля зафиксированных случаев попыток ввоза запрещенных к ввозу товаров, выявленных таможенными органами, от общего количества ввозимых товарных партий;
- доля зафиксированных случаев попыток вывоза запрещенных к вывозу товаров, выявленных таможенными органами;

²⁰ В этом отчете описывается текущая роль СБР, которая включает обеспечение соблюдения правил торговли, безопасность импорта и содействие торговле. Принимая во внимание, что правоприменение в торговле касается обеспечения соблюдения ПИС и законов о тарифах, например, безопасность импорта касается выявления опасных или незаконных товаров (включая «химическое, биологическое, радиологическое и ядерное оружие и связанные с ним материалы; незаконные наркотики и контрабанду»). С другой стороны, упрощение процедур торговли относится к эффективности, с которой товары проходят таможенную очистку через таможенные посты.

- доля выявленных таможенными органами случаев несоблюдения установленных законодательством ограничений при помещении товаров под таможенные процедуры в общем количестве таких случаев, выявленных всеми государственными органами;
- объем предотвращенного таможенными органами ущерба правообладателям объектов интеллектуальной собственности.

Вопросы собственного (институционального) развития таможенных органов в настоящее время целесообразно оценивать по уровню профессиональной подготовки сотрудников таможенных органов, их коррупционной устойчивости и уязвимости, материальной и технической обеспеченности, а также с точки зрения цифровизации их деятельности. Эффективность и транспарентность таможенных администраций все больше учитывается в общей оценке их деятельности (World Economic Forum, «Enabling Trade index»²¹), а важность развития таможенной и пограничной инфраструктуры учитывается в рейтинге Всемирного банка «Logistics Performance Index»²².

Таким образом, предлагается четвертая группа показателей по собственному (институциональному) развитию таможенной системы:

- доля решений таможенных органов, отмененных в судебном и досудебном порядке, по отношению к их общему количеству;
- отношение количества уголовных дел коррупционной направленности, возбужденных в отношении должностных лиц таможенных органов в течение года, к аналогичному показателю за предыдущий период (в процентах);
- уровень оснащенности таможенных органов современным компьютерным оборудованием со сроком службы не более трех лет;
- уровень оснащенности таможенной инфраструктуры (пункты пропуска, склады временного хранения, зоны таможенного контроля) современным рентгеноскопическим неинтрузивным оборудованием (инспекционно-досмотровые комплексы, рентгенаппараты и т.п.);
- уровень материального обеспечения должностных лиц таможенных органов по отношению к аналогичному среднему показателю для должностных лиц иных государственных органов.

Предложенная в данной работе система показателей оценки эффективности таможенного администрирования через систему деятельности таможенных администраций стран ЕАЭС направлена на обеспечение унификации и единства таможенного администрирования в Евразийском экономическом союзе. Учитывая нацеленность этих показателей на улучшение условий ведения внешней торговли, повышение качества реализации финансальной функции, можно утверждать, что их использование будет способствовать повышению международной конкурентоспособности, укреплению финансовой устойчивости, дальнейшему развитию таможенных служб государств – членов ЕАЭС.

²¹ URL: https://reports.weforum.org/global-enabling-trade-report-2016/?doing_wp_cron=1627213266.5402119159698486328125.

²² URL: <https://lpi.worldbank.org/>.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Бойкова М.В. Зарубежный опыт таможенного администрирования: монография / М.В. Бойкова; под общ. ред. В.В. Макрусева. М.: РИО Российской таможенной академии, 2017.
2. Cantens T., Ireland R., Raballand G. (eds). Reform by numbers. Measurement Applied to Customs and Tax. Administrations in Developing Countries. World Bank, Washington. 2013. URL: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/papers/reform-by-numbers.pdf>.
3. Djankov S., Freund C.L., Pham C.S. Trading on Time // World Bank Policy Research Working Paper. April 2006, no. 3909. URL: <https://ssrn.com/abstract=894927>.
4. Grainger A., Shaw D.R. A method for measuring trade facilitation // WCO NEWS. 2018. Vol. 85. February. P. 21–23. URL: <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-85/method-measuring-trade-facilitation/>.
5. Jones V.C., Seghetti L. U.S. Customs and Border Protection: Trade, Enforcement, and Security: Summary // Congressional Research Service (CRS). 2015. May 18.
6. Kaplan R.S., Norton D.P. The balanced scorecard-measures that drive performance // Harvard Business Review. 1992. Vol. 70, no. 1. P. 71–79. URL: <https://hbr.org/1992/01/the-balanced-scorecard-measures-that-drive-performance-2>.
7. NACCS (n.d.). About NACCS. URL: <https://www.naccs.jp/e/aboutnaccs/aboutnaccs.html>.
8. OECD. Mapping Global Value Chains. 4–5 December 2012. The OECD Conference Centre, Paris. 2012. URL: https://www.oecd.org/dac/aft/MappingGlobalValueChains_web_usb.pdf.
9. Olarreaga M., Kee H.L., Nicita A. Estimating Trade Restrictiveness Indices // CEPR Discussion Paper. March 2006, no. 5576. URL: <https://ssrn.com/abstract=912678>.
10. Peterson J. An overview of customs reforms to facilitate trade // Journal of International Commerce and Economics. 2017. August. URL: <https://www.usitc.gov/journals>.
11. Peterson J., Treat A. The Post 9/11 // Global Framework for Cargo Security. 2009. September. P. 9–11.
12. The World Bank. Logistics Performance Index. URL: <https://lpi.worldbank.org/>.
13. USCBP. Customs-Trade Partnership against Terrorism Mutual Recognition, updated August 23. 2016.
14. USCBP. C-TPAT: FAQ. January 2015.
15. World Economic Forum. The Global Enabling Trade Report 2016. 2016. URL: https://reports.weforum.org/global-enabling-trade-report-2016/?doing_wp_cron=1627213266.5402119159698486328125.

16. Wulf L. de, Sokol J.B. (eds). Customs Modernization Handbook. World Bank, Washington DC. 2005. URL: http://land-locked.org/wp-content/uploads/2013/09/Customs_Modernization_Handbook1.pdf.

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. EC, Taxation and Customs Union: Legislation, updated January 6, 2017.
2. Minutes of the 113th / 114th sessions of the customs co-operation council, 04.08.2009, doc. No. SC0098E1a.
3. Strategic Plan WCO 2019–2022. URL: <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/administrative-documents/wco-strategic-plan-2019-2022.pdf>.
4. The Trade Facilitation Agreement. URL: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tfa-nov14_e.htm.
5. The Union Customs Code. URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/customs-4/union-customs-code_en.
6. Решение Высшего Евразийского экономического совета от 11.12.2020 N 12 «О Стратегических направлениях развития евразийской экономической интеграции до 2025 года». URL: https://www.docs.eaunion.org/docs/ru-ru/01228321/err_12012021_12.
7. Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/>, 05.06.2014.
8. Федеральный закон от 03.08.2018 N 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.05.2020 N 1388-р «Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.
10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.04.2014 N 570-р «Об утверждении перечней показателей оценки эффективности деятельности и методик определения целевых значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года) (вместе с «Методикой определения целевых значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности»)» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.

11. Приказ ФТС России от 13.04.2021 N 296 «Об организации работы по выполнению Плана деятельности Федеральной таможенной службы на 2021 год, Показателей деятельности Федеральной таможенной службы на 2021 год и Ключевых показателей эффективности руководителя ФТС России на 2021 год» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.
12. Приказ ФТС России от 29.12.2020 N 1160 «Об утверждении методик расчета показателей результативности деятельности, показателей эффективности деятельности и индикативных показателей региональных таможенных управлений и таможен, непосредственно подчиненных ФТС России» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.
13. Приказ ФТС России от 13.11.2020 N 979 «Об утверждении Порядка проведения ежедневного оперативного мониторинга и анализа информации о таможенном декларировании на таможенных постах (центрах электронного декларирования)» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.
14. Приказ ФТС России от 30.10.2017 N 1720 «Об утверждении показателей результативности и эффективности деятельности ФТС России, территориальных таможенных органов и центрального аппарата ФТС России» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.
15. Приказ ФТС России от 27.06.2017 N 1065 (ред. от 29.08.2018) «О решении коллегии ФТС России от 25 мая 2017 г. “О комплексной программе развития ФТС России на период до 2020 года”» // СПС Консультант Плюс. URL: <http://www.consultant.ru/>.
16. Указ Президента Республики Беларусь от 11.08.2011 N 358 «О стимулировании реализации товаров».
17. Указ Президента Республики Беларусь от 19.08.2021 N 315 «Об отмене оснований для применения льготы».
18. Приказ Председателя Государственного таможенного комитета Республики Беларусь от 26.03.2021 N 150-ОД «Об утверждении Положения о порядке подведения итогов и оценки результатов работы таможен».
19. Закон Республики Казахстан от 10.12.2020 N 382-VI «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс) и Закон Республики Казахстан «О введении в действие Кодекса Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)».
20. Приказ Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан от 07.04.2021 N 163 «О внесении изменений и дополнений в приказ Председателя Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан от 21 мая 2018 года N 205 “О некоторых вопросах оценки эффективности деятельности департаментов государственных доходов Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан”».



REFERENCES

1. Boykova, M.V. (2017) *Zarubezhnyy opyt tamozhennogo administrirovaniya: monografiya [Foreign experience of customs administration: Monograph]*. Moscow: RIO of the Russian Customs Academy.
2. Cantens, T., Ireland, R. and Raballand, G. (eds) (2013) *Reform by numbers. Measurement Applied to Customs and Tax. Administrations in Developing Countries*. Washington: World Bank. Available at: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/reform-by-numbers.pdf> (Accessed 06 June 2021).
3. Djankov, S., Freund, C.L. and Pham, C.S. (April 2006) ‘Trading on Time’, *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 3909. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=894927>.
4. Grainger, A. and Shaw, D.R. (2018) ‘A method for measuring trade facilitation’, *WCO NEWS*, 85, February, pp. 21–23. Available at: <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-85/method-measuring-trade-facilitation/> (Accessed 06 June 2021).
5. Jones, V.C. and Seghetti, L. (2015) ‘U.S. Customs and Border Protection: Trade, Enforcement, and Security: Summary’, *Congressional Research Service (CRS)*, May 18.
6. Kaplan, R.S. and Norton, D.P. (1992) ‘The balanced scorecard-measures that drive performance’, *Harvard Business Review*, 70 (1), pp. 71–79. Available at: <https://hbr.org/1992/01/the-balanced-scorecard-measures-that-drive-performance-2> (Accessed 06 June 2021).
7. NACCS (n.d.) *About NACCS*. Available at: <https://www.naccs.jp/e/aboutnaccs/aboutnaccs.html> (Accessed 06 June 2021).
8. OECD (2012) *Mapping Global Value Chains*. 4–5 December 2012. Paris: The OECD Conference Centre. Available at: https://www.oecd.org/dac/aft/MappingGlobalValueChains_web_usb.pdf.
9. Olarreaga, M., Kee, H.L. and Nicita, A. (March 2006) ‘Estimating Trade Restrictiveness Indices’, *CEPR Discussion Paper*. No. 5576. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=912678> (Accessed 06 June 2021).
10. Peterson, J. (2017) ‘An overview of customs reforms to facilitate trade’, *Journal of International Commerce and Economics*, August. Available at: <https://www.usitc.gov/journals> (Accessed 06 June 2021).
11. Peterson, J. and Treat, A. (2009) ‘The Post 9/11’, *Global Framework for Cargo Security*, September, pp. 9–11.
12. *The World Bank*. ‘Logistics Performance Index’. Available at: <https://lpi.worldbank.org/> (accessed 06 June 2021).
13. USCBP (2016) ‘Customs-Trade Partnership against Terrorism Mutual Recognition’ updated August 23.

14. USCBP (January 2015) C-TPAT: FAQ.
15. World Economic Forum (2016) The Global Enabling Trade Report 2016. Available at: https://reports.weforum.org/global-enabling-trade-report-2016/?doing_wp_cron=1627213266.5402119159698486328125 (Accessed 06 June 2021).
16. Wulf, L. de and Sokol, J.B. (eds) (2005) *Customs Modernization Handbook*. Washington DC: World Bank. Available at: http://land-locked.org/wp-content/uploads/2013/09/Customs_Modernization_Handbook1.pdf.

OFFICIAL DOCUMENTS

1. Decision of the Supreme Eurasian Economic Council dated December 11, 2020 No. 12 «On Strategic Directions for the Development of Eurasian Economic Integration until 2025». Available at: https://www.docs.eaunion.org/docs/ru-ru/01228321/err_12012021_12.
2. Minutes of the 113th / 114th sessions of the customs co-operation council, 04.08.2009, doc. No. SC0098E1a.
3. Strategic Plan WCO 2019–2022. Available at: <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/administrative-documents/wco-strategic-plan-2019-2022.pdf>.
4. The Trade Facilitation Agreement. Available at: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tfa-nov14_e.htm.
5. The Union Customs Code. Available at: https://ec.europa.eu/taxation_customs/customs-4/union-customs-code_en.
6. The WCO Capacity Building Development Compendium. A Columbus program phase 2 Implementation tool. Available at: http://www.wcoomd.org/en/topics/capacity-building/instrument-and-tools/cb_developement_compendium.aspx.
7. EC, Taxation and Customs Union: Legislation, updated January 6, 2017.
8. Order of the Government of the Russian Federation dated May 23, 2020 No. 1388-r «Strategy for the development of the customs service of the Russian Federation until 2030». Available at: <http://www.consultant.ru/>.
9. Treaty on the Eurasian Economic Union dated May 29, 2014. Official website of the Eurasian Economic Commission. Available at: <http://www.eurasiancommission.org/>
10. Federal Law dated 03.08.2018 No. 289-FZ «On customs regulation in the Russian Federation and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation». Available at: <http://www.consultant.ru/>.

11. Order of the Federal Customs Service (FCS) of Russia dated April 13, 2021 No. 296 «On the organization of work to implement the activity plan of the Federal Customs Service for 2021, the performance indicators of the Federal Customs Service for 2021 and the key performance indicators of the Head of the FCS of Russia for 2021». Available at: <http://www.consultant.ru/>.
12. Order of the FCS of Russia dated December 29, 2020 No. 1160 «On approval of methods for calculating performance indicators, performance indicators and indicative indicators of regional customs administrations and customs directly subordinate to the FCS of Russia». Available at: <http://www.consultant.ru/>.
13. Order of the Government of the Russian Federation dated April 10, 2014 No. 570-r «On approval of the lists of performance evaluation indicators and methods for determining target values of performance assessment indicators for the heads of executive bodies to create favorable conditions for doing business (until 2018) (together with the Methodology determination of target values of indicators for assessing the effectiveness of the heads of federal executive bodies to create favorable conditions for doing business)». Available at: <http://www.consultant.ru/>.

Статья поступила в редакцию 01.09.2021; одобрена после рецензирования 30.09.2021; принятая к публикации 28.10.2021.