

Интернет-журнал «Наукоедение» ISSN 2223-5167 <https://naukovedenie.ru/>

Том 9, №6 (2017) <https://naukovedenie.ru/vol9-6.php>

URL статьи: <https://naukovedenie.ru/PDF/26EVN617.pdf>

Статья опубликована 29.11.2017

Ссылка для цитирования этой статьи:

Макрусов В.В., Кишинский Ю.Г., Любкина Е.О. Создание гармонизированной и сбалансированной системы показателей эффективности деятельности таможенных органов как базовое направление ее развития // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» Том 9, №6 (2017) <https://naukovedenie.ru/PDF/26EVN617.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

УДК 338.3

Макрусов Виктор Владимирович

ГКОУ ВО «Российская таможенная академия», Россия, Люберцы¹

Доктор физико-математических наук, профессор

E-mail: makrusev@mail.ru

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6899-4705>

РИНЦ: http://elibrary.ru/author_profile.asp?id=10567

Кишинский Юрий Георгиевич

ГКОУ ВО «Российская таможенная академия», Россия, Люберцы

E-mail: kup70@mail.ru

Любкина Екатерина Олеговна

ГКОУ ВО «Российская таможенная академия», Россия, Люберцы

Старший преподаватель

E-mail: ekaterina.lyubkina@gmail.com

РИНЦ: http://elibrary.ru/author_profile.asp?id=777132

**Создание гармонизированной
и сбалансированной системы показателей
эффективности деятельности таможенных органов
как базовое направление ее развития**

Аннотация. В статье проводится анализ действующей системы показателей оценки деятельности таможенных органов, формулируются проблемные вопросы, связанные с ее практическим применением в таможне. Представлены концептуальные положения по созданию гармонизированной и сбалансированной системы показателей эффективности деятельности таможенных органов. Предложена методика экспертного анализа согласованности и сбалансированности системы показателей эффективности деятельности таможни, способы ее практической реализации.

Ключевые слова: таможенные органы; эффективность деятельности; показатели эффективности деятельности; гармонизированная и сбалансированная система показателей эффективности

¹ 1400015, Московская область, г. Люберцы, Комсомольский проспект 4

Совершенствование систем государственного управления, применение новых концепций и технологий менеджмента в значительной степени были связаны с повышением качества и результативности деятельности органов власти и государственных служащих, что и стало основой всех крупных реформ государственной службы, проводившихся за последние десятилетия в различных странах.

Наравне с другими государственными структурами система таможенных органов России нуждается в совершенствовании критериев и показателей оценки результативности ее деятельности, так как в настоящее время значительно возрастают требования к таможенному администрированию в связи со сложной и напряженной экономической ситуацией в стране и мире, влиянием санкций и контрсанкций.

Действующие показатели оценки эффективности деятельности таможенных органов и их структурных подразделений представляют собой систему, имеющую большую значимость в практической деятельности Федеральной таможенной службы. Они в определенной мере отражают стратегические цели, стоящие перед таможенными органами, большинство соответствующих задач и функций, установленных государством, и являются индикаторами достижения оперативных целей и задач. Такая система позволяет выявлять проблемы в деятельности таможенных органов, принимать новые рациональные и эффективные управленческие решения. При этом, действующая система показателей, как и любая другая система, требует постоянного анализа и оценки, имеет свои слабые места в практическом применении и должна постоянно модернизироваться и развиваться.

Исследование практики оценки эффективности деятельности таможенных органов проводилось нами на базе Находкинской таможни. В качестве объекта исследования была выбрана установленная система аналитических и контрольных показателей ее деятельности.

Современная система показателей имеет свою нормативную правовую основу. Ее составляют: Таможенный кодекс Таможенного союза, Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», Постановление Правительства России от 29.09.2012 № 994 «Об утверждении Положения о системе показателей работы таможенных органов Российской Федерации, порядке и методике их мониторинга», а также приказы ФТС России, устанавливающие перечень контрольных и аналитических показателей деятельности таможенных органов.

Непосредственно для таможни значения показателей устанавливаются приказами Регионального таможенного управления. В их числе и приказы об аналитических и контрольных показателях эффективности деятельности таможенных органов. Такие показатели должны соответствовать целям и задачам, поставленным ФТС России. Однако на практике не все аналитические и контрольные показатели соотносятся с целями и задачами таможни.

Детальный анализ динамики введения показателей, их взаимосвязей и соответствия, установленных ФТС России показателей целям, задачам и функциям деятельности таможенных органов, позволил определить следующие проблемные вопросы в структуре и применении действующей системы показателей.

Проблема 1. Преобладание показателей, отражающих фискальную направленность деятельности таможни. Такие показатели устанавливаются для большинства структурных подразделений таможни, деятельность которых не только связана с взысканием с участников ВЭД таможенных платежей, но и с доначислением или довзысканием платежей (к примеру, по результатам проведения контроля после выпуска товаров, корректировки таможенной стоимости, изменения классификационного кода товара и др.).

Проблема 2. Отсутствие установленного показателя по защите отечественных производителей. Защита отечественного производителя – это стратегическое направление в

обеспечении экономической безопасности государства, в реализации которого напрямую участвуют таможенные органы, прежде всего в рамках таможенно-тарифного регулирования. Однако, в действующей системе показателей такое направление деятельности таможенных органов не зафиксировано, что не позволяет оценивать и контролировать качество выполнения функций. Особенно актуализируется указанная проблема при выполнении требований Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли ВТО² и в условиях необходимости реализации Концепции импортозамещения³.

Проблема 3. Дублирование отдельных показателей. Как показал анализ, в действующей системе 18 показателей имеют признаки дублирования. На практике это приводит к двойной отчетности на уровне таможни. Далее, на уровне РТУ, происходит двойная обработка данных, их систематизация и направление соответствующих отчетов в ФТС России. В конечном итоге все это ведет к излишнему расходованию сил и средств.

Проблема 4. Участники ВЭД отстранены от оценки работы таможни и ее структурных подразделений. Это указывает на отсутствие обратных связей в процессе управления, что не позволяет адекватно оценивать качество предоставляемых таможенных услуг, обеспечивать безопасность и содействие бизнесу, в должной мере осуществлять защиту отечественных производителей. В частности, данная проблема заключается в том, что таможня, направляя сведения в вышестоящий таможенный орган о выполнении показателей, не заинтересована отражать те или иные проблемные вопросы, связанные с низкой скоростью совершения таможенных операций, допущением нарушений при проведении таможенного декларирования и таможенного контроля.

Проблема 5. Противоречивость и несовместимость отдельных показателей. Вопрос заключается в том, что должностное лицо таможенного органа, принимая весь комплекс мер по выполнению одного из установленных показателей, может оказывать отрицательное воздействие на другие показатели. И, как правило, за выполнение таких показателей несут ответственность разные функциональные подразделения таможни. При этом таможня получает соответствующие указания по безусловному выполнению требований от вышестоящего таможенного органа (РТУ). Характерными здесь являются, например, контрольные показатели эффективности деятельности (КПЭД) №4 и №17. Показатель №4 характеризует эффективность деятельности таможенных органов по взысканию дополнительно исчисленных по результатам таможенного контроля таможенных платежей. Показатель №17 – эффективность деятельности таможенных органов по довызысканию таможенных платежей по результатам проверок (постконтроля). Достаточно очевидно, что для таможни при выполнении показателя №4, выполнить показатель №17 не представляется возможным.

Фрагмент результатов анализа взаимосвязи установленных ФТС России контрольных показателей и целей деятельности таможни представлен в табл. 1.

Таблица 1

Взаимосвязь установленных ФТС России контрольных показателей и целей деятельности таможни (составлено авторами)

Цели таможенных органов	КПЭД
1. Повышение уровня экономической безопасности	Все показатели можно отнести к данной цели, поскольку она носит декларативный характер.

² Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли ВТО, Брюссель, 2005.

³ Об утверждении Концепции импортозамещения в таможенных органах Российской Федерации до 2020 года, приказ ФТС России от 15 августа 2016 г. № 1585.

Цели таможенных органов	КПЭД
2. Создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в российскую экономику	№13 – сокращение времени совершения таможенных операций при выпуске товаров; №14 – сокращение времени выпуска отдельных товаров, помещенных под таможенные процедуры экспорта или временного вывоза; №15 – сокращение времени выпуска товаров, помещенных воздушным, автомобильным и железнодорожным видами транспорта; № 18 – количество выявленных контрафактных товаров.
3. Полное поступление доходов в федеральный бюджет	№1 – доходы, администрируемые таможенными органами; №2 – изменение суммы задолженности по уплате таможенных платежей, пеней и процентов; №3 – эффективность деятельности по списанию безнадежной к взысканию задолженности по уплате таможенных платежей; Сюда же можно отнести показатели с номерами 4, 5, 6, 7, 17 и 39.
4. Защита отечественных производителей	Соответствующие показатели отсутствуют.
5. Охрана объектов интеллектуальной собственности и максимального содействия внешнеторговой деятельности на основе повышения качества и результативности таможенного администрирования	№13 – сокращение времени совершения таможенных операций при выпуске товаров; №14 – сокращение времени выпуска отдельных товаров, помещенных под таможенные процедуры экспорта или временного вывоза; №15 – сокращение времени выпуска товаров, помещенных воздушным, автомобильным и железнодорожным видами транспорта; № 18 – количество выявленных контрафактных товаров.

Проблемы, раскрытые выше, приводят к недостоверности в оценке эффективности деятельности таможенных органов, качества выполняемых функций и предоставляемых таможенных услуг, а также указывают на несовершенство действующего подхода и отсутствие соответствующего теоретико-методологического инструментария для разработки системы показателей деятельности таможенных органов.

Определяющим этапом в формировании действенной системы показателей является концептуальный этап. Здесь устанавливаются базовые идеи в оценке эффективности и качества таможенного администрирования, а также принципы их реализации. При этом особое место занимает выбор соответствующего методологического подхода к формированию и оценке такой системы. В методическом разрезе необходимо разработать методику оценки системы показателей, а в прикладном – разработать модель (алгоритм) применения такой методики с учетом изменений в условиях деятельности и развития таможенных органов России.

Основные идеи в формировании системы показателей деятельности таможенных органов (далее СПЭД ТО) заключаются в следующем.

Во-первых, при формировании системы должна быть обеспечена гармонизация (согласование) показателей деятельности таможенных органов и макроэкономических показателей экономической безопасности России (далее СПЭБ), что позволит оценить вклад ФТС России в обеспечение экономической безопасности. Сущность гармонизации – согласование таможенной политики России, стратегии развития ее таможенных органов и государственной стратегии экономической безопасности страны – установление гармонизированной системы отношений между такими институтами и соответствующей системы показателей.

Реализации такой идеи основывается на методологии создания гармонизированной (согласованной) системы показателей. Соответствующие методические рекомендации по созданию гармонизированной системы показателей таможенных органов в целях обеспечения экономической безопасности России представлены нами в авторской монографии⁴.

Во-вторых, формируемая структура системы показателей должна быть сбалансированной (равновесной): например, должно быть установлено соответствие между количеством показателей, отражающих требования государства к деятельности ФТС России, и количеством показателей, отражающих потребности участников ВЭД и качество предоставляемых им таможенных услуг.

Реализации такой идеи основывается на методологии сбалансированной системы показателей. Самые распространенные методы оценки результативности государственных органов в зарубежных странах – это построение «сбалансированной системы показателей» (BSC) и определение «ключевых показателей результативности» (KPI). В результате обобщения зарубежного опыта их применения можно сделать вывод, что эффективность таможенной деятельности определяется значениями показателей, составляющих такую систему. При таком подходе система показателей детализирует гармонизированную систему и, в основном, отражает достигнутые конечные результаты деятельности таможенных органов. Она также позволяет характеризовать динамику результатов (например, скорость развития фискальной деятельности и деятельности по оформлению внешнеэкономических сделок), а также уровни синхронности процессов деятельности таможенных органов.

Интегративно обе идеи устанавливают главный (основной) принцип построения и общую структуру вертикальных и горизонтальных связей в иерархии системы показателей эффективности деятельности таможенных органов, ограничивая ее по основанию – базису – в рамках реализации первой идеи и по размерности – в рамках второй идеи. Соответственно и оценивать систему показателей деятельности таможенных органов следует по двум базовым критериям: гармонизированность и сбалансированность.

Свойство гармонизированности в предложенном контексте характеризует целостность системы показателей относительно требований государства, предъявляемых к деятельности таможенных органов, и в целом к обеспечению экономической безопасности страны.

Свойство сбалансированности – это равновесная комбинация показателей, характеризующих защищенность национальных интересов в экономической сфере таможенными методами и средствами, и удовлетворенность бизнес сообщества уровнем безопасности и содействия бизнесу в сфере ВЭД.

В целом формирование системы показателей эффективности деятельности таможенных органов (СПЭД ТО) – это управленческая задача, которая заключается в обеспечении согласованности и сбалансированности показателей их деятельности с учетом политико-экономических условий, и условий рыночной природы сферы ВЭД. Такую задачу следует решать системно и поэтапно.

На первом этапе проводится количественный и качественный (экспертный) анализ согласованности и сбалансированности СПЭД ТО, выявляются проблемные вопросы в ее применении. Для реализации этапа требуется соответствующая методика.

Основное содержание второго этапа – проектирование гармонизированной и сбалансированной системы показателей эффективности деятельности таможенных органов. На

⁴ Макрусев В. В., Пчелинцев В. Н. Управление развитием таможенных органов: монография. М.: Изд-во Российской таможенной академии, 2013, с. 79.

третьем этапе осуществляется внедрение системы показателей в практику, мониторинг ее качества и разработка рекомендаций по совершенствованию. Содержательно второй и третий этапы ориентированы непосредственно на проектирование, внедрение и развитие системы показателей.

В данной статье более подробно рассматривается первый этап, определяется методический подход к анализу согласованности и сбалансированности системы показателей эффективности деятельности таможенных органов. Предлагается соответствующая методика, формируемая на базе экспертных методов и матричном методе.

Экспертный метод – это метод исследования, основанный на возможностях, навыках и знаниях специалистов в определенной области знаний, позволяющий делать заключения и выводы относительно свойств объекта путем его прямого изучения, восприятия и оценки. [6] Матричный метод – метод решения задачи с помощью обратной матрицы систем линейных алгебраических уравнений с ненулевым определителем. [7]

Методика анализа согласованности и сбалансированности системы показателей эффективности деятельности таможенных органов реализуется в два шага. На первом шаге определяется степень согласованности системы показателей, на втором – сбалансированности. Для решения таких задач предполагается создание соответствующей фокус группы.

На первом шаге составляется матрица сбалансированности системы показателей эффективности деятельности таможенных органов (SI):

$$SI = (Q_t; Q_g), \quad (1)$$

где: $Q_g = \{Q_{g1}, \dots, Q_{gi}\}$ – показатели экономической безопасности государства [8];

$Q_t = \{Q_{t1}, \dots, Q_{ij}\}$ – показатели эффективности деятельности таможенных органов.

В матрице SI каждому значению Q_t соответствует значение Q_g : $Q_t = \{(Q_{g1}, \dots, Q_{gi}) \in Q_g \times Q_g | i \neq j\}$. Данное условие позволяет определить матрицу таким образом: $SI = \{sl_{ji}\}$, а также раскрыть ее в следующем виде:

$$SI = \begin{pmatrix} sl_{11} & sl_{12} & sl_{13} \\ sl_{21} & sl_{22} & sl_{23} \\ sl_{31} & sl_{32} & sl_{ji} \end{pmatrix}. \quad (2)$$

В ходе специально организованного тренинга перед экспертами, входящими в состав фокус группы, ставится задача – установить степень согласованности показателей Q_{ij} и Q_{gi} , осуществив соответствующий перебор в рамках матрицы (2). При этом вводится следующее правило: эксперт выставляет 1, если показатели согласованы, или 0, если показатели не согласованы. На основе оценок экспертов формируется матрица, например, в следующем виде:

$$SI = \begin{pmatrix} 1 & 0 & 1 \\ 0 & 0 & 1 \\ 1 & 0 & 0 \end{pmatrix}. \quad (3)$$

Если разделить матрицу SI горизонтальными или вертикальными линиями, так чтобы части матрицы были одного размера и содержали одинаковые значения, то образуются характерные блоки:

$$SI = \begin{pmatrix} 1 & 0 & 1 \\ 0 & 0 & 0 \\ 1 & 1 & 0 \end{pmatrix}. \quad (4)$$

Степень согласованности системы показателей эффективности деятельности таможенных органов определяется по числу таких блоков (K) и, характеризуется следующим образом:

- a) если $K = 1$, то система показателей является абсолютно согласованной;
- b) если $K = 2$, то система показателей является относительно согласованной;
- c) если $K > 2$, то система показателей полностью не согласована.

На втором шаге анализируется сбалансированность системы показателей эффективности деятельности таможенных органов (S_b). Такая характеристика системы определяется как отношение количества показателей в СПЭД ТО, отражающих интересы участников ВЭД (Q_b), к общему количеству показателей в СПЭД ТО, устанавливаемых государством (Q_g):

$$Sl = \frac{Q_t}{Q_b}. \quad (5)$$

Поскольку интересы участников ВЭД рассматриваются в контексте реализации таможенными органами рекомендаций ВТО по обеспечению безопасности и содействию бизнесу в сфере ВЭД, то значение получаемой доли в (4) и будет характеризовать сбалансированность системы. Критериальные границы параметров сбалансированности устанавливаются нормативно или определяются экспертами. Например, если значение $Sl = 1$, то система считается сбалансированной, если $Sl > 1$, то система не сбалансирована и нуждается в сокращении количества показателей отражающих интересы участников ВЭД, если $Sl < 1$, то система показателей также не сбалансирована и нуждается в сокращении количества показателей, отражающих интересы ФТС России. Возможен случай возникновения высокой корреляции отдельных показателей, которые целесообразно объединять.

Таким образом, в условиях дальнейшего развития таможенных органов России, стран-участников ЕАЭС необходимо разрабатывать новые и совершенствовать действующие подходы к оценке эффективности их деятельности. По нашему мнению, дальнейшее развитие теоретико-методологического инструментария в этом отношении связано с разработкой и практической реализацией гармонизированной и сбалансированной системы показателей; необходимы также технологичные методики проектирования и оценки качества такой системы.

Интегративный характер изменений в институте государственного администрирования как в России (например, формирование единой информационной среды налогового и таможенного администрирования), так и на пространстве ЕАЭС (например, реализация принципов «единого окна» на наднациональном уровне), требует создания адаптивных систем показателей эффективности, учитывающих как общее (наднациональное), так и особенное (национальное) в организации и процессах таможенного администрирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Макрусов В. В., Пчелинцев В. Н. Управление развитием таможенных органов: монография. М.: Изд-во Российской таможенной академии, 2013, с. 79.
2. Кишинский Ю. Г. Порядок разработки и установления показателей оценки эффективности деятельности таможенного органа и его структурных подразделений // Московской научно-практической конференции «Студенческая наука», 2016.
3. Макрусов В. В., В. А. Черных. Управление таможенным делом: учеб. пособие. – СПб.: Троицкий мост, 2012. – С. 171.
4. Макрусов В. В. Системный анализ в таможенном деле: учебник. – М.-Берлин: Директ-Медиа, 2015.
5. Макрусов В. В. Парадигма моделирования социально-экономических систем в условиях глобализации в мировую экономику // Вопросы экономики и управления. – 2017. – №1. – С. 128-134.
6. Богоева Е. М. Коллективные методы и технологии в управлении таможенным делом: монография / В. В. Макрусов, Е. М. Богоева – М.: Изд-во РГА, 2013.
7. Погосян К. С. Определение сбалансированности знакового графа экспертной группы // Вестник ВГУ, 2015, №4.
8. Гордиенко Д. В. Основы экономической безопасности государства: Курс лекций. М.: Изд. Финансы и статистика, 2009.

Makrusev Viktor Vladimirovich

Russian customs academy, Russia, Lyubertsy
E-mail: makrusev@mail.ru

Kishinskiy Yuri Georgievich

Russian customs academy, Russia, Lyubertsy
E-mail: kup70@mail.ru

Lyubkina Ekaterina Olegovna

Russian customs academy, Russia, Lyubertsy
E-mail: ekaterina.lyubkina@gmail.com

Creation of the harmonized and balanced system of indicators of efficiency of activity of customs authorities as the basic direction of its development

Abstract. In article the analysis of the operating system of indicators of assessment of activity of customs authorities is carried out, the problematic issues connected with its practical application in customs are formulated. Conceptual provisions on creation of the harmonized and balanced system of indicators of efficiency of activity of customs authorities are submitted. The technique of the expert analysis of coherence and balance of system of indicators of efficiency of activity of customs, ways of its implementation is offered.

Keywords: customs authorities; the efficiency of activity; indicators of efficiency of activity harmonized and the balanced system of indicators of efficiency