

УДК 339.543:339.138
DOI 10.17238/ISSN1815-0683.2017.3.7

В. В. ПИЛИПЧУК*, Н. К. СЕМЕНОВА*, Н. П. ПЛОТКИНА*

Современное состояние организационно-управленческой деятельности в системе таможенных органов

ПИЛИПЧУК

Виктор Владимирович – доцент,
кандидат экономических наук,
профессор кафедры управления.
pilipchuk.viktor@vfrta.ru.

PILIPCHUK V. V. – Docent, Candidate
of Economic Sciences, professor
at the Department of Management.

СЕМЕНОВА Нина Константиновна –
кандидат технических наук,
заведующая кафедрой управления.
semenova.nina@vfrta.ru.

SEMYONOVA N. K. – Candidate
of Engineering Sciences, head
of the Department of Management.

ПЛОТКИНА Надежда Петровна –
кандидат географических наук,
доцент кафедры управления.
plotkina.nadejda@vfrta.ru.

PLOTKINA N. P. – Candidate
of Geographic Sciences, assistant
professor at the Department
of Management.

Рассмотрено современное состояние организационно-управленческой деятельности в таможенных органах России с позиций структурно-организационного и функционально-технологического представлений таможенной системы, дана оценка организационно-структурной работы, применения современных технологий таможенного администрирования, направленных на решение проблем совершенствования деятельности таможенных служб.

Ключевые слова: система управления, организационная деятельность, управление таможенной деятельностью, таможенное администрирование, таможенные технологии.

V. V. PILIPCHUK, N. K. SEMYONOVA,
N. P. PLOTKINA

The Present State of Organizational Work and Management in the System of Customs Authorities

The article deals with the present state of organizational work and management in the system of Russia's customs authorities in terms of structural, organizational, operating and technological representation of the system. The authors give an assessment to organizational and structural work, as well as to application of state-of-the-art technologies for customs administering focusing on the problem-solving of customs activities.

Keywords: management system, management work, management of the Customs, customs administering, customs technologies.

* Владивостокский филиал Российской таможенной академии. 690034, г. Владивосток, ул. Стрелковая, 16в. Vladivostok Branch of the Russian Customs Academy. 16v, Strelkovaya street, Vladivostok, Russian Federation, 690034.

В условиях глобализации и стратегических изменений особого внимания заслуживают вопросы организационно-управленческой деятельности в ФТС России. На современном этапе все большее значение придается качественным изменениям в системе таможенных органов, в том числе совершенствованию организационной структуры, направленному на ее соответствие функциональному назначению службы.

Управление мы рассматриваем как неотъемлемую часть системы организационной деятельности, где организация является не только состоянием, но и процессом по упорядочению. Система управленческой деятельности изучается относительно предмета и объекта производственной деятельности в организационных рамках, т. е. во всей системе организационной деятельности. Одним из важнейших компонентов системы управления выступает процесс управления – деятельность, охватывающая субъекты управления и направленная на смену качественных характеристик управляемого объекта путем осуществления определенных функций с применением соответствующих методов и принципов управления. В данной статье рассмотрим организационный и функциональный аспекты управления в системе таможенных органов.

В организационном плане современная система управления таможенной службы России имеет иерархическую структуру, в рамках которой управление реализуется на уровне центрального аппарата ФТС России, региональных управлений, таможен и таможенных постов. В соответствии с федеральным законом № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» таможенные органы составляют единую федеральную централизованную систему [3].

ФТС России осуществляет деятельность непосредственно и через подчиненные таможенные органы. По состоянию на 1 января 2017 г. в систему таможенных органов входят 8 региональных таможенных управлений, 4 специализированных таможенных управления, 85 таможен (в том числе 10 непосредственно подчиненных ФТС России), 552 таможенных поста¹. В состав Дальневосточного таможенного управления (ДВТУ) на данную дату входят 10 таможен (включая Дальневосточную оперативную) и 47 таможенных постов².

В 2016 г., впервые с 2009 г., таможенным органам Дальневосточного региона выделена дополнительная штатная численность для усиления подразделений валютного контроля и подразделений распоряжения имуществом и исполнения постановлений уполномоченных органов в количестве 22 единиц федеральных государственных гражданских служащих

¹ URL: www.customs.ru.

² URL: <http://dvtu.customs.ru>.

(ФГГС) за счет штатной численности реорганизуемого Росфиннадзора. Тем не менее это не смогло компенсировать продолжающееся снижение штатной численности таможенных органов региона, основной причиной которого явилась реализация с 31 марта 2016 г. очередного этапа сокращения штатной численности таможенных органов Дальневосточного региона.

В целях оптимизации структуры и штатной численности таможенных органов в рамках организационно-структурной работы на основании анализа загрузки должностных лиц ФТС России в 2016 г.:

- реорганизованы 2 таможни, в том числе в Дальневосточном федеральном округе Хасанская таможня присоединена к Уссурийской таможне;
- переподчинены 11 таможенных постов, в том числе Матвеевский и Хасанский таможенные посты Хасанской таможни – Уссурийской таможне, таможенные посты «Морской порт Зарубино» и «Морской порт Славянка» Хасанской таможни – Владивостокской таможне³.

В 2016 г. ДВТУ право на перераспределение штатной численности подчиненных таможенных органов, предоставленное начальникам РТУ приказом ФТС России от 17.03.2008 № 271, использовалось на том же уровне, что и в 2015 г.: 5 приказами ДВТУ между таможенными органами региона перераспределено 99 должностей сотрудников и 414 должностей ФГГС. При этом продолжается значительное снижение активности таможенных органов Дальневосточного региона в части количества проводимых организационно-штатных мероприятий в связи с действием распоряжения ФТС России от 27.12.2011 № 253-р «О численности таможенных органов Российской Федерации».

Кроме того, негативным фактором организационно-управленческой деятельности является превышение норматива руководителей, установленного приказом ФТС России от 18.10.2005 № 970, в ряде таможен, подчиненных ДВТУ. Так, по состоянию на 31 декабря 2016 г. 20 %-ный норматив руководителей оказался превышен: в Биробиджанской таможне – 22,61, Благовещенской таможне – 20,45, ДВОТ – 23,60, Камчатской таможне – 25,49, Магаданской таможне – 23,13, Сахалинской таможне – 23,28, Хабаровской таможне – 20,75 %. Это обусловлено, в основном, сокращением штатной численности, а также ее перераспределением в таможенные органы Республики Крым, Домодедовскую таможню, Бурятскую таможни, другие таможенные органы Дальневосточного региона, имеющие значительные показатели загрузки должностных лиц таможенных постов (например, во Владивостокскую таможню)⁴.

³ URL: www.customs.ru.

⁴ URL: <http://dvtu.customs.ru>.

Организационно-штатная работа в ДВТУ была направлена, в первую очередь, на оптимизацию использования имеющейся штатной численности, дальнейшее совершенствование структуры, обеспечение эффективной деятельности структурных подразделений, устранение постоянно возрастающей нагрузки на подразделения таможенного оформления вследствие непропорционального распределения количества деклараций на товары, принимаемых к оформлению таможенными.

Эффективность организационно-управленческой деятельности непосредственно связана с профессиональным уровнем должностных лиц таможенных органов. В государственной программе РФ «Развитие внешнеэкономической деятельности», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 330, в рамках решения задачи Подпрограммы по повышению профессионального уровня должностных лиц таможенных органов в 2016 г. проведена существенная работа. В образовательных учреждениях РФ обучились по программам дополнительного профессионального образования в Российской таможенной академии (РТА) – 352 должностных лица (в 2015 г. – 276); в других образовательных организациях – 78 должностных лиц (в 2015 г. – 147). Дополнительное профессиональное образование получило 1 601 должностное лицо ДВТУ, или 42,8 % общего фактического количества (годовой показатель 26,6 %) (2015 г. – 1 469, или 37,7 %). Повысили свою квалификацию 259 руководителей (2015 г. – 247). Основной базой обучения должностных лиц таможенных органов региона является Российская таможенная академия и ее филиалы, где в 2016 г. прошли обучение по дополнительным профессиональным программам 1 340 чел., или 83,7 % общего числа обученных (2015 г. – 78,1 %)⁵.

С позиций структурно-организационного и функционально-технологического представлений таможенной системы между организационной структурой и функциями существует тесная взаимообусловленность и взаимосвязь. В рамках структуры определены в том числе виды деятельности (оперативная, экономическая, правовая и др.) как направления реализации системных таможенных функций.

В соответствии со ст. 12 федерального закона № 311-ФЗ таможенные органы выполняют следующие основные функции: проведение таможенного контроля; совершенствование методов совершения таможенных операций и проведения таможенного контроля; создание условий, способствующих ускорению товарооборота при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации и др. [3].

⁵ URL: <http://dvtu.customs.ru>.

Функция управления таможенной деятельностью включает, в свою очередь, управление таможенным оформлением и таможенным контролем, правоохранительной, экономической, статистической деятельностью, а также деятельностью по научно-техническому развитию таможенного дела [1].

Изучая данные, опубликованные ФТС России, можно сделать определенные выводы об организационно-управленческой деятельности в таможенных органах Российской Федерации.

В 2016 г. последовательно реализуются мероприятия, направленные на сокращение перечня документов, представляемых при таможенном декларировании товаров, а также сокращение времени совершения таможенных операций в пунктах пропуска. В электронной форме оформлено 99,95 % общего количества деклараций на товары (ДТ). Электронную форму декларирования применяют в настоящее время 99,9 % участников ВЭД. Применение электронного декларирования стало основой для внедрения новых перспективных таможенных технологий, к которым относятся: автоматическая регистрация декларации на товары, поданной в виде электронного документа, и автоматический выпуск товаров, а также удаленный выпуск товаров.

В автоматическом режиме в 2016 г. зарегистрировано более 520 тыс. ДТ, что почти в 5 раз превышает показатель 2015 г. (около 110 тыс. ДТ), при этом каждая третья электронная декларация на экспортируемые товары регистрируется без участия должностных лиц таможенных органов. Выпущено в автоматическом режиме 28,9 тыс. ДТ (в 2015 г. – более 1,5 тыс. ДТ). Применение указанных технологий позволяет сократить время регистрации и выпуска ДТ до нескольких минут.

Получила дальнейшее развитие технология удаленного выпуска товаров, которая предусматривает разделение таможенных операций на процессы документального и фактического контроля товаров. Ввоз, временное хранение и фактический контроль товаров осуществляются в регионе деятельности таможенного органа, который приближен к государственной границе, а декларирование и выпуск товаров – в другом таможенном органе, расположенном внутри страны по месту регистрации участника ВЭД. В 2016 г. с применением технологии удаленного выпуска товаров оформлена почти четверть (24,5 %) всех ДТ, поданных в электронной форме (958,7 тыс. ДТ). В 2015 г. с применением технологии удаленного выпуска товаров было оформлено только 15 % всех ДТ (569,8 тыс. ДТ). Технология удаленного выпуска товаров позволяет участникам ВЭД оптимизировать логистику поставок, сократить время и издержки на транспортировку товаров и работу таможенных специалистов.

Значительная работа проведена ФТС России по сокращению количества документов, представляемых участником ВЭД при перемещении товаров через таможенную границу ЕАЭС. В настоящее время минимальное количество документов, необходимых при таможенном декларировании товаров, составляет при импорте 4, при экспорте – 3 документа⁶.

Для ДВТУ в 2016 г. приоритетным направлением оставалась работа по внедрению перспективных таможенных технологий. Это автоматическая регистрация деклараций на товары, концентрация декларирования товаров, предварительное информирование на морском транспорте, эксперимент по оформлению пассажирских таможенных деклараций в электронном виде, эксперимент по электронному транзиту, а также введенное с 1 апреля 2017 г. обязательное предварительное информирование о товарах, доставляемых воздушным транспортом.

По итогам 2016 г. таможенными органами ДВТУ достигнуты следующие значения в реализации технологий авторегистрации и автовыпуска⁷:

- технология автоматической регистрации экспортных деклараций на товары (реализация началась с мая 2014 г.) – 30 % общего экспортного декларационного массива зарегистрировано в автоматическом режиме, что в 6 раз больше, чем в 2015 г. При этом на конец декабря 2016 г. доля автозарегистрированных экспортных деклараций на товары составила 54 %;
- технология автоматической регистрации импортных деклараций на товары (реализация началась с 11 апреля 2016 г.) – 0,05 % общего импортного декларационного массива зарегистрированы в автоматическом режиме;
- технология автоматического выпуска экспортных деклараций на товары (реализация началась с 11 апреля 2016 г.) – 0,4 % общего экспортного декларационного массива.

С июня 2016 г. все таможни Дальнего Востока (за исключением Владивостокской и Находкинской) включены в эксперимент по концентрации декларирования товаров. Эксперимент предполагает разделение таможенных постов одной таможни на таможенный пост, осуществляющий таможенные операции, связанные с декларированием и выпуском товаров, и таможенные посты, осуществляющие таможенные операции, связанные с проведением фактического таможенного контроля. Лучшие результаты (100 %) достигнуты Усурийской, Биробиджанской, Магаданской таможнями.

Вместе с тем результаты по концентрации декларирования товаров приведены без учета товаров, находящихся в регионах деятельности

⁶ URL: www.customs.ru.

⁷ URL: <http://dvtu.customs.ru>.

таможен, включенных в эксперимент, оформленных центрами электронного декларирования (ЦЭД). В целом деятельность ЦЭДов ДВТУ при декларировании товаров, размещаемых в регионе деятельности концентрируемых таможен, оказывает существенное влияние на снижение показателя развития эксперимента в таможнях.

Технология предварительного информирования на автомобильном транспорте в регионе развивается с марта 2011 г., когда были развернуты комплексы программных средств (КПС), позволяющие использовать предварительную информацию (ПИ) в качестве источника формирования сообщения о прибытии товаров, перемещаемых автомобильным видом транспорта. С 1 октября 2016 г. в соответствии с федеральным законом № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» [2] в пунктах пропуска Приморского края, расположенных на территории свободного порта Владивосток, введено обязательное предварительное информирование о прибывающих товарах и транспортных средствах, а также электронный документооборот при проведении государственного контроля в отношении товаров, прибывающих морским транспортом. Для этих целей в морских пунктах пропуска внедрен КПС «Портал Морской порт», обеспечивающий электронное взаимодействие всех участников процесса оформления товаров и транспортных средств в морских пунктах пропуска на основе принципов и механизмов «единого окна». В 2016 г. к КПС «Портал Морской порт» подключено 260 должностных лиц иных государственных органов (Россельхознадзор, Роспотребнадзор, пограничная служба), 96 сотрудников администраций морских портов и 1 040 участников ВЭД, осуществляющих подачу в таможенный орган предварительной информации. В результате применения КПС «Портал Морской порт» срок нахождения товаров в морских портах (за исключением хранения товаров (грузов) по инициативе участников ВЭД) составил 4 суток (в 2015 г. – 6 суток).

В 2016 г. в таможенных органах ДВТУ активно развивалась технология электронного транзита в рамках реализации дорожной карты «Совершенствование таможенного администрирования», целью которой является сокращение сроков совершения таможенных операций при декларировании. С мая 2016 г. в эксперимент включены все таможенные органы Дальневосточного региона. В декабре 2016 г. доля оформленных электронных транзитных деклараций, подпадающих под условия реализации эксперимента, в Дальневосточном регионе превысила 87 %. В целом в 2016 г. в электронном виде в ДФО оформлено более 19 тыс. электронных транзитных деклараций⁸.

⁸ URL: <http://dvtu.customs.ru>.

В соответствии с п/п 11 ч. 1 ст. 19 федерального закона № 311-ФЗ таможенные органы для выполнения возложенных на них функций обладают правом получать от государственных органов, организаций и физических лиц информацию, необходимую для выполнения своих функций. Данное право реализуется ФТС России в том числе путем заключения соглашений о взаимодействии (информационном взаимодействии) с федеральными органами исполнительной власти (ФОИВ), разработки технологических карт межведомственного взаимодействия (ТКМВ) в рамках использования единой системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), издания совместных приказов о взаимодействии с другими государственными органами. Целью технологии информационного взаимодействия является перевод в электронную форму межведомственного документооборота, основанного на принципе однократного представления документов участниками ВЭД. Межведомственное электронное взаимодействие ФТС России с ФОИВ осуществляется в рамках 64 технологических карт межведомственного взаимодействия, из которых 9 ТКМВ были разработаны в 2016 г. Для обеспечения технической реализации ТКМВ были созданы электронные сервисы системы межведомственного электронного взаимодействия. Технология информационного взаимодействия с ФОИВ реализуется с помощью направления запросов в систему межведомственного электронного взаимодействия. В рамках данной технологии осуществляется передача между таможенными и иными государственными органами в электронной форме документов, имеющих юридическое значение. Динамика развития технологии электронного взаимодействия в Дальневосточном регионе показывает положительную тенденцию. Так, по итогам 2016 г. в 84 % случаев таможенные органы получили разрешительные документы, выданные государственными органами через систему межведомственного электронного взаимодействия, что в 2 раза больше, чем в 2015 г.⁹

Помимо информационного обмена, в соглашениях определены и другие формы организационного взаимодействия (как на федеральном, так и на территориальном уровнях): создание совместных рабочих групп; подготовка регламентов (протоколов) взаимодействия по конкретным направлениям сотрудничества; разработка планов реализации совместных мероприятий, пилотных проектов; проведение совместных совещаний, семинаров, круглых столов.

Таким образом, оценка состояния организационно-структурной работы, применения современных технологий таможенного администрирования в системе таможенных органов показывает эффективность

⁹ URL: <http://dvtu.customs.ru>.

организационно-управленческой деятельности в решении проблем совершенствования деятельности таможенных служб.

Важно, что результативность работы таможенных органов в целом непосредственно связана с эффективностью системы управления в рамках таможенной деятельности. Поэтому проводимая в настоящее время административная реформа в таможенной сфере основывается, в первую очередь, на оптимизации организационно-управленческой деятельности таможенных органов, на изменении методов работы за счет внедрения передовых таможенных технологий. Практическое воплощение всех этапов административной таможенной реформы позволит более эффективно решать основные задачи, стоящие перед ФТС России: содействовать развитию внешней торговли, в том числе посредством снижения транзакционных издержек, обеспечить защиту экономических интересов и экономическую безопасность Российской Федерации.

Список литературы

1. Макрусев В.В., Дианова В. Ю. Таможенный менеджмент: учеб. пособие. М.: Изд-во РГА, 2009.
2. О свободном порте Владивосток: федер. закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О таможенном регулировании в Российской Федерации: федер. закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

© Пилипчук В. В., Семенова Н. К., Плоткина Н. П., 2017

© Pilipchuk V. V., Semyonova N. K., Plotkina N. P., 2017

Для цитирования:

Пилипчук В. В., Семенова Н. К., Плоткина Н. П. Современное состояние организационно-управленческой деятельности в системе таможенных органов // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2017. № 3(80). С. 7–15.