

УДК 316.44

DOI 10.18522/2227-8656.2020.6.9



**ТАМОЖЕННОЕ
АДМИНИСТРИРОВАНИЕ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ:
ДИНАМИКА ИЗМЕНЕНИЙ
И БАРЬЕРЫ
НА ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ
ЭФФЕКТИВНОСТИ
(РЕЗУЛЬТАТЫ
СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО
ОПРОСА)**

**CUSTOMS
ADMINISTRATION
IN MODERN RUSSIA:
DYNAMICS OF CHANGES
AND BARRIERS
TO IMPROVING
EFFICIENCY
(RESULTS
OF A SOCIOLOGICAL
SURVEY)**

**Кривопусков Виктор
Владимирович**

Доктор социологических наук,
президент Международной ассоциации
участников космической деятельности,
г. Москва, Россия,
e-mail: rossotr.am@gmail.com

Viktor V. Krivopuskov
Doctor of Sociological Sciences,
President
of the International Association
of Space Participants,
Moscow, Russia,
e-mail: rossotr.am@gmail.com

Курочка Андрей Андреевич

Соискатель,
Институт социологии и регионоведения,
Южный федеральный университет,
г. Ростов-на-Дону, Россия,
e-mail: kurochka-andrey@yandex.ru

Andrey A. Kurochka
Applicant,
Institute of Sociology and Regional Studies,
Southern Federal University,
Rostov-on-Don, Russia,
e-mail: kurochka-andrey@yandex.ru

В данной статье авторы обращаются к проблеме таможенного администрирования в Российском государстве, актуальность ко-

In this article, the authors address the problem of customs administration in the Russian state, the relevance of which is associated with the

торой связана с устойчивым воспроизводством негативных явлений в работе таможенных органов, формирующих низкий уровень доверия к ним со стороны участников внешней экономической деятельности. В целом пороки таможенного администрирования связаны с системным кризисом российской системы государственного управления. К такому выводу авторы статьи приходят в результате обобщения имеющегося массива научно-исследовательских данных о работе таможенной системы РФ, а также анализа массива эмпирических данных, полученных в ходе проведения социологического опроса среди работников Ростовской таможни (апрель – июнь 2020 г.). Результаты опроса подтвердили сложившуюся в научном дискурсе точку зрения о социокультурной и исторической обусловленности ряда проблем таможенной системы России, а также наибольшую эффективность в изменении ее работы в положительном направлении от внедрения информационных технологий (электронное декларирование, «единое окно» и др.). Переход к цифровым и электронным способам совершения таможенных операций значительно ускоряет и упрощает работу таможенных органов, положительно сказываясь на взаимодействии всех участников ВЭД и системе таможенного администрирования.

Ключевые слова: таможенное администрирование; таможенные органы; управление; таможенная система; эффективность таможенного администрирования; информационные технологии.

steady reproduction of negative phenomena in the work of customs authorities, which form a low level of confidence in them on the part of participants in foreign economic activity. In general, the defects of customs administration are related to the systemic crisis of the Russian public administration system. The authors come to this conclusion as a result of generalizing the available array of research data on the work of the customs system of the Russian Federation, as well as analyzing the array of empirical data obtained during a sociological survey among employees of the Rostov customs (April-June 2020). The results of the survey confirmed the prevailing academic discourse point of view on socio-cultural and historical conditions of some defect of the customs system of Russia, as well as the greatest efficiency in changing its work in the positive direction of the introduction of information technologies (e-Declaration, "single window", etc.). The transition to digital and electronic methods of committing customs operations greatly accelerates and simplifies the work of the customs authorities, a positive impact on the interaction of all participants in foreign trade and customs administration system.

Keywords: customs administration; customs authorities; management; customs system; efficiency of customs administration; information technologies.

Введение

Очевидные и долговременные проблемы в сфере таможенного администрирования в России находятся не только в фокусе научного внимания, но и органов государственного управления, поскольку от эффективности работы таможенных органов во многом зависит экономическое состояние государства, его имидж в сфере международной торговли. Ученые отмечают, что по сравнению с лучшими мировыми практиками таможенное администрирование в России обеспечивает недостаточную эффективность и для государства, и для участников внешнеэкономиче-

ской деятельности (Баландина, 2018). Российская таможенная служба и система таможенного управления не соответствуют международным стандартам таможенной деятельности, что также определяет низкую конкурентоспособность России в системе внешнеэкономических отношений.

На преодоление этого отставания посредством достижения высокого качества таможенного администрирования, а также создание конкурентных преимуществ для законопослушных участников внешнеэкономической деятельности направлена утвержденная Правительством РФ в мае 2020 г. (№ 1388-р) Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года.

Надо заметить, что немало для повышения эффективности таможенной службы и таможенного администрирования в РФ было сделано до того, как была принята эта стратегия. Ни для кого не секрет, что ключевыми болевыми точками российской таможенной системы выступали проблемы, связанные с громоздкостью самой процедуры таможенного оформления, с большим количеством представляемых документов и информации, с ростом издержек бизнеса, с разобщенной работой таможенной и налоговой служб, что способствует росту теневых схем и стратегий, в частности при уплате таможенных и налоговых платежей (Баландина, 2018). И нельзя не отметить, что предпринятые шаги и меры по устранению тормозящих эффективное развитие таможенной службы в России барьеров возымели определенный успех.

Особенно результативными оказались меры, связанные с применением информационных технологий в работе таможенных органов и служб. На необходимость перехода к цифровым технологиям в работе таможенных органов указывали и продолжают указывать многие специалисты, эксперты и ученые (Абрамов, 2018; Алёхина, 2018), однако даже реформирование таможенного администрирования в данном направлении не позволило преодолеть большой разрыв между Россией и другими странами с более эффективной организацией и деятельностью таможенных органов, о чем свидетельствуют данные международных рейтингов, согласно которым Россия занимает весьма невысокие позиции (Баландина, 2019. С. 8).

В данной связи значимость приобретают не только и не столько внешние оценки и замеры проблемного фона функционирования таможенных органов и таможенного администрирования в России, сколько позиции и мнения самих работников таможенной системы страны, т.е. так называемый взгляд изнутри.

В рамках данной статьи будут представлены некоторые результаты социологического опроса, проведенного среди штатных сотрудников

Ростовской таможни, которые представили свое экспертное мнение относительно того, какими изменениями характеризуется современная российская таможенная система, какие ее недостатки до сих пор оказывают негативное влияние на работу таможенных органов и на каких направлениях реформирования таможенной службы следует сделать особый акцент в рамках повышения эффективности ее функционирования в условиях высококонкурентной рыночной среды в международном пространстве.

Описание выборки и типа социологического исследования

Исследование проведено по типу экспертного опроса на основе стандартизированной анкеты в период с апреля по июнь 2020 г. Всего в экспертном исследовании приняли участие 269 работников Ростовской таможни, структурно включенной в Южное таможенное управление в числе других 7 таможен. Отбор экспертов осуществлялся на основе данных об общей численности сотрудников Ростовской таможни на период опроса (879 чел.), т. е. апрель 2020 г., в соотношении руководящего и инспекторского состава. В исследовании приняли участие 26 сотрудников руководящего состава Ростовской таможни и 243 – инспекторского. При отборе респондентов учитывались также стаж работы работников Ростовской таможни, пол и возраст. Среди экспертов – 144 мужчины и 125 женщин в возрасте от 18 до 65 лет. Из них 59 человек имеют стаж работы менее 5 лет, 46 чел. – от 5 до 10 лет, 93 чел. – от 10 до 20 лет, 68 чел. – от 20 до 30 лет и 3 человека – свыше 30 лет.

Изменения в работе таможенных органов и актуальные проблемы таможенного администрирования в РФ в свете экспертных оценок

Прежде всего мы поинтересовались у экспертов о том, какие изменения произошли в работе таможенных органов России за последние 10 лет. Большинство опрошенных (29,8 %) отметили, что работа таможенных органов России стала более ориентированной на интересы бизнеса. Среди значимых изменений было отмечено также то, что работа таможенных органов России стала более соответствовать европейским стандартам (25,9 %), она стала вызывать большее доверие со стороны участников внешнеэкономической деятельности (25,2 %). Только 5,8 % экспертов считают, что никаких изменений в работе таможенных органов РФ не произошло и все осталось на прежнем уровне. Однако, согласно мнению экспертов, перемены в управлении таможенной сферой российского общества не столь заметны, таможенное администрирование в Российском государстве по-прежнему является излишне громозд-

ким и затратным. Так считают более половины экспертов, однако распределение по занимаемой должности опрошенных показало, что руководящие работники Ростовской таможни в гораздо меньшей степени склонны однозначно соглашаться с данным утверждением, только 3,8 % из них полностью с ним согласны против 20,6 % инспекторского состава экспертов. В то же время с более мягкой формулировкой («скорее согласен») согласилось почти равное количество экспертов из руководящего и инспекторского состава работников Ростовской таможни (рис. 1).

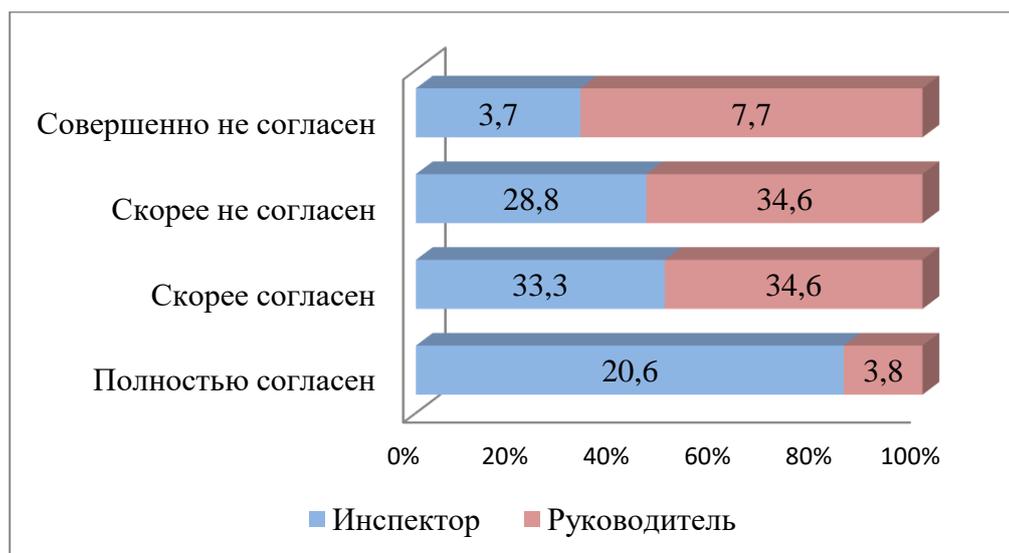


Рис. 1. Распределение ответов экспертов на вопрос «Согласны ли Вы с утверждением, что таможенное администрирование в современной России является излишне громоздким и затратным как для участников внешнеэкономической деятельности, так и для государства?» в зависимости от занимаемой должности, %

Конечно же, мы не могли обойти стороной проблему коррупции и чрезмерной бюрократии в таможенной сфере и в органах таможенного управления Российского государства. Эта проблема актуально звучит во многих научных исследованиях и аналитических отчетах ученых различных научных направлений (Баландина, 2018; Белоусов, 2018). Эксперты в нашем опросе в своем большинстве не согласились с утверждением, что самым большим недостатком всей российской таможенной системы являются бюрократическая волокита и коррупционность таможенных структур, что, вероятно, связано с тем, что сами они представляют эти структуры, но с учетом этого фактора даже меньший процент согласившихся с этой позицией (38,3 %) представляется внушительным. И вновь мы наблюдаем схожую ситуацию, при которой инспектора проявляют большую критичность при оценке работы таможенных органов России, нежели руководители (рис. 2). Как видим, в таком распределе-

нии картина выглядит несколько иначе – порядка 40 % экспертов из инспекторского сегмента склонны считать, что указанные пороки характерны для таможенной системы страны. Среди руководящего состава экспертов так считают только 23 %.

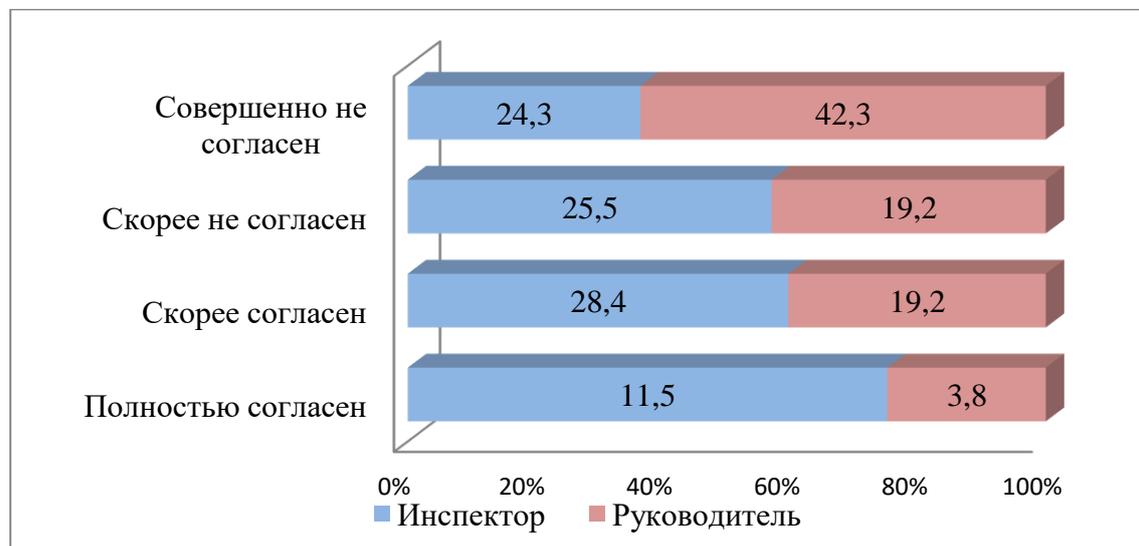


Рис. 2. Распределение ответов экспертов на вопрос «Согласны ли Вы с мнением, что самый большой порок всей российской таможенной системы, с которым сталкиваются и граждане РФ, и иностранные субъекты внешнеэкономической деятельности, – это бюрократическая волокита и коррупционность таможенных структур?» в зависимости от занимаемой должности, %

Поинтересовались мы также мнением экспертов о том, как сильно прохождение таможенного контроля в России тормозят административные барьеры. 54,6 % опрошенных полагают, что «тормозят, но незначительно». 22,3 % экспертом считают, что «тормозят, и очень сильно». Возможно, такой характер ответов связан с тем, что 22,7 % экспертов воспринимают административные барьеры как объективную реальность таможенного контроля, а 50,2 % уверены в том, что преодолеть их полностью нельзя, хотя стремиться к этому надо. Только 11,9 % опрошенных убеждены в том, что возможно полное преодоление административных барьеров в таможенном контроле. Интересно, но уже в своем роде закономерно выглядят ответы экспертов на данный вопрос в должностном соотношении: объективность административных барьеров признают 41,7 % руководителей против 21,5 % инспекторов. Возможность же их полного преодоления вообще оказывается незначительной для руководителей – так считают только 4,2 %, в то время как среди инспекторов такого мнения придерживается втрое больше респондентов – 13,1 % (рис. 3).

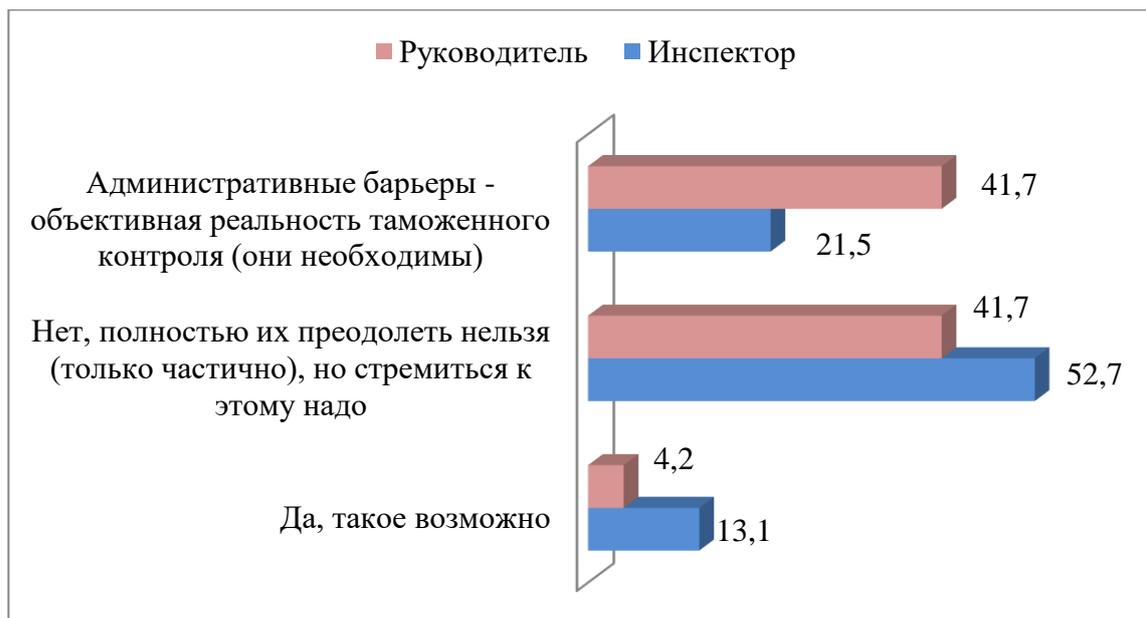


Рис. 3. Возможность преодоления административных барьеров в таможенном контроле, %

Самым активным образом в научно-общественном дискурсе обсуждается стратегия перехода таможенного администрирования России к новому формату работы – цифровому за счет внедрения информационных технологий (Агапова, 2019; Саенко, 2015), и опрошенные нами эксперты весьма позитивно оценили внедрение информационных технологий в работу таможенных органов, в большинстве своем (61 %) отметив, что значительно сократилось время таможенных операций за счет внедрения механизма электронного декларирования. Достаточно позитивно были оценены и результаты внедрения в работу таможенной службы России механизма «единого окна», который сократил время, затрачиваемое на совершение таможенных операций (27,4 %), сделал более предсказуемыми и четкими сроки их совершения (25,2 %), устранил необходимость посещения таможенного органа (21,6 %).

Дальнейшее продвижение по пути информатизации работы таможенных органов и служб видится экспертам в налаживании механизма межведомственного взаимодействия в практике электронного общения, взаимодействия участников ВЭД и контролирующих органов (налоговых и таможенных) в рамках единой информационной системы и стандартизированных форм электронной коммуникации и обмена данными (17,9 %); внедрении более эффективных механизмов взаимодействия электронных таможен и таможен фактического контроля при совершении таможенных операций (17,7 %); максимальном

упрощении технологии электронного декларирования (17,0 %), а также создании такого механизма, при котором не будет необходимости дублирования ранее представленной в таможенный орган информации (14,9 %). Значимым направлением повышения эффективности работы таможенных органов в рамках развития электронного декларирования эксперты обозначили необходимость изменений в нормативно-правовом поле функционирования таможенной системы РФ (9,6 %), а также создание центров изучения успешного опыта других стран в области внедрения информационных технологий в электронное декларирование в систему таможенных органов (8,1 %) и сокращение предоставляемых в декларации на товары сведений (8 %). Применение способов социологической диагностики и прогнозирования для аналитической обработки массива данных, выявления ключевых тенденций и проблем в поведении участников внешней экономической деятельности (ВЭД), их взаимодействии с таможенными органами не выступает для экспертов значимой мерой в обозначенном направлении реформирования таможенной системы РФ. Только 2,2 % экспертов отметили ее важность.

Вместе с тем такое невнимание к методам социологической диагностики и прогнозирования представляется несколько опрометчивым с учетом того, что уровень доверия таможенным органам РФ со стороны участников ВЭД сохраняется на традиционно низком уровне, что составляет значимую часть всех проблем функционирования таможенной системы страны. Недоверие таможенным РФ, согласно мнению опрошенных экспертов, связано, прежде всего, со страшной бюрократической волокитой (35 %), сформировавшимся за историю российской таможенной системы имиджем (31,0 %) и проводимой Российским государством экономической политикой – санкционный эффект (25,9 %).

При этом, что важно, зависимость от прошлого в сформировавшемся имидже таможенной системы РФ и недоверие ей в большей степени отметили руководители (65,4 %). Ими же была определена в качестве важнейшей причины невысокого доверия к таможенным органам РФ проводимая государством политика (65,4 %). Остальные причины оказались не столь значимыми для руководящего сегмента экспертов. Но более значимыми для инспекторского (рис. 4).

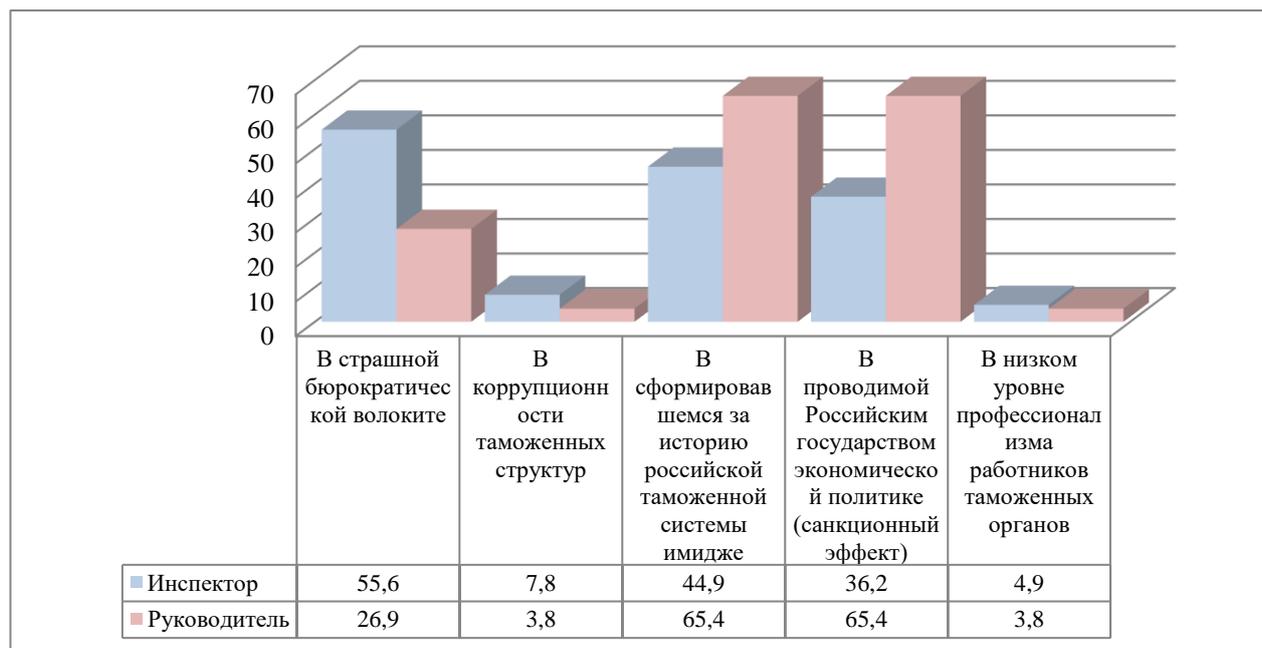


Рис. 4. Причины недоверия участников ВЭД к таможенным органам РФ, %

В числе причин недоверия таможенным органам РФ эксперты не выделили в качестве значимых коррупционность таможенных структур (4,9 %) и низкий уровень профессионализма работников таможенных органов (3,2 %). Последнее вполне понятно, поскольку в целом профессиональный уровень работников таможенных органов был оценен высоко (как низкий и ниже среднего его оценили только 4,1 % экспертов). Несколько больше экспертов (10 %) низко оценило профессионализм органов управления таможенной службы РФ, т. е. причины сложившейся ситуации в таможенной сфере с точки зрения актуальных проблем эксперты усматривают в самой системе государственного управления, частью которой является таможенное администрирование.

Обсуждение результатов экспертного опроса

Таможенное администрирование осуществляется в определенной социокультурной среде, в которой исторически складывались и реализовывались определенные, ментально и институционально обусловленные, управленческие схемы, механизмы, стратегии и модели. Следуя положениям неинституционального подхода (Норт, 1997), социальные институты в каждом обществе функционируют в рамках определенной институциональной колеи, выработанной на протяжении исторической динамики социума, т. е. они находятся в определенной зависимости от институционального прошлого конкретного общества. В этом же контексте, связанном с детерминацией институциональной траектории обще-

ства предшествующими этапами его исторического развития, следует рассматривать управленческие процессы, управленческую эффективность, поскольку их зависимость от институционального прошлого определяет инерционные процессы в системе управления (Волков, 2019). И совершенно оправданно ученые включают фактор инерционности в систему ключевых факторов в управленческой практике и теории, в том числе при расчетах критериев и детерминант управления, особенно в трансформирующихся обществах (Узунов, 2018).

Применительно к таможенной службе и управлению ею действуют те же инерционные факторы, определяющие далеко не максимальную эффективность от внедрения инноваций, причем в самых разных социальных сферах (Суркова, 2018), а также невысокий уровень доверия таможенным органам и службам, управление которыми продолжает опираться на исторически сложившиеся бюрократические механизмы и пороки российской системы управления (в том числе и коррупционные).

Таким образом, в числе важнейших барьеров на пути эффективного развития таможенного администрирования следует считать барьеры социокультурного порядка. Они связаны с низкой восприимчивостью инноваций, внедряемых в российском обществе на различных уровнях управления без учета особенностей (ментальных, институциональных, региональных и иных) российской реальности в проекции его исторической динамики.

Итоговый вывод

Мнения экспертов, а также имеющиеся позиции российских ученых, статистические данные позволяют констатировать, что развитие таможенного администрирования в современной России ориентировано на преодоление недостатков российской таможенной службы, многие из которых имеют социокультурную и историческую обусловленность. Внедрение цифровых и электронных технологий в работу таможенных органов обозначило вектор повышения эффективности таможенного администрирования в России, однако, как полагают специалисты, далеко не все проблемы решены (Баландина, 2018), что подчеркнули и опрошенные нами эксперты, отдавая должное инновационным информационным технологиям в управлении таможенной сферой.

Таким образом, на данный момент таможенный контроль в современной России еще не может быть оценен как эффективный. В таможенной системе РФ по-прежнему наблюдаются явления, которые не позволяют дать такую оценку. Речь идет о недобросовестной конкуренции, укорененности теневых стратегий и механизмов в совершении та-

моженных операций, проникновении низкокачественных импортных товаров на российский рынок. С указанными таможенными «болезнями» России следует бороться, но ожидать мгновенного эффекта не приходится, поскольку проблемы таможенного администрирования коренятся в самой системе государственного управления.

Литература

Абрамов А.С. Проблемные вопросы и перспективы внедрения технологии декларирования процедуры таможенного транзита в электронной форме как инструмента повышения качества таможенных услуг // Управленческое консультирование. 2018. № 2 (110). С. 80–87.

Агапова А.В., Гокинаева И.А., Мелешкина А.А. Направление «таможенный аудит»: внедрение в целях развития электронной таможни // Финансовый журнал. 2019. № 3 (49). С. 106–116.

Алехина О.В., Игнатьева Г.В., Смирнова И.А., Тарасова Н.Л. Цифровые технологии в таможенном деле // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2018. № 3 (72). С. 9–15.

Баландина Г.В., Пономарев Ю.Ю., Синельников-Мурyleв С.Г. Таможенное администрирование в России: какими должны быть современные процедуры. М.: Дело, 2019. 100 с.

Баландина Г., Пономарев Ю., Синельников-Мурyleв С., Точин А. Таможенное администрирование в России: направления совершенствования // Экономическая политика. 2018. Т. 13, № 3. С. 106–131.

Белюсов Ю.Л., Путилов П.Н. Противодействие коррупции в таможенных органах Российской Федерации // *Universum: экономика и юриспруденция*. 2018. № 2 (47). С. 26–30.

Волков Ю.Г., Верещачина А.В., Узунов В.В. Сценарии инновационного развития российских регионов: институционально-управленческое измерение // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2019. № 2 С. 35–40.

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997. 180 с.

References

Abramov, A.S. (2018). Problematic issues and prospects for the introduction of technology for declaring customs transit procedures in electronic form as a tool for improving the quality of customs services. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*, 2 (110), 80-87. (in Russian).

Agapova, A.V., Gokinaeva, I.A., Meleshkina, A.A. (2019). Direction “customs audit”: implementation for the development of electronic customs. *Finansovyy zhurnal*, 3 (49), 106-116. (in Russian).

Alyokhina, O.V., Ignatieva, G.V., Smirnova, I.A., Tarasova, N.L. (2018). Digital technologies in customs. *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo social'no-ekonomicheskogo universiteta*, 3 (72), 9-15. (in Russian).

Balandina, G. V., Ponomarev, Yu. Y., Sinelnikov-Murylev, S. G. (2019). Customs administration in Russia: what modern procedures should be. М.: Delo. (in Russian).

Balandina, G., Ponomarev, Yu., Sinelnikov-Murylev, S., Tochinn, A. (2018). Customs administration in Russia: areas of improvement. *Ekonomicheskaya politika*, 13, 3, 106-131. (in Russian).

Belousov, Yu.L., Putilov, P.N. (2018). Anti-corruption in the customs authorities of the Russian Federation. *Universum: ekonomika i yurisprudenciya*, 2 (47), 26-30. (in Russian).

Volkov, Yu.G., Vereshchagina, A.V., Uzunov, V.V. (2019). Scenarios of innovative development of Russian regions: institutional and managerial dimension. *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski*, 2, 35-40. (in Russian).

North, D. (1997). Institutes, institutional changes and functioning of the economy. Moscow: Nachala. (in Russian).

Саенко В.В., Куштапин С.А., Гарбуз В.В., Черных В.В., Зыбина Е.В. Основные направления развития информационно-коммуникационных технологий в таможенных органах Российской Федерации // ТДР. 2015. № 3. С. 111–116.

Суркова И.В. Традиции и инновации в социальной сфере российского общества в условиях современных реалий // Гуманитарий Юга России. 2018. Т. 7, № 3. С. 130–138.

Узунов В.В., Панфилова Ю.С., Хоценко В.П. Социальный опыт советского прошлого в управленческих практиках в регионах Юга России в контексте российской модернизации // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2018. № 4. С. 191–194.

Saenko, V.V., Kushtapin, S.A., Garbuz, V.V., Chernykh, V.V., Zybina, E.V. (2015). Main directions of development of information and communication technologies in the customs authorities of the Russian Federation. *TDR*, 3, 111-116. (in Russian).

Surkova, I.V. (2018). Traditions and innovations in the social sphere of the Russian society in the conditions of modern realities. *Gumanitarij Yuga Rossii*, 7, 3, 130-138. (in Russian).

Uzunov, V.V., Panfilova, Yu. S., Khotsenko, V. P. (2018). Social experience of the Soviet past in management practices in the regions of Southern Russia in the context of Russian modernization. *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS*, 4, 191-194. (in Russian).

Поступила в редакцию

13 октября 2020 г.