

Концептуальные аспекты обеспечения прозрачности таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности в Российской Федерации в условиях развития интеграционных процессов

С.А. Хапилин

В условиях интеграции российской экономики в международное экономическое пространство, вступления России во Всемирную торговую организацию одним из ключевых направлений повышения эффективности механизма таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности развитых государств становится обеспечение прозрачности механизма таможенного регулирования ВЭД и учета интересов участников внешнеэкономической деятельности и бизнес-сообщества в целях выявления и устранения причин существования административных барьеров, неэффективного воздействия на внешнеэкономическую активность со стороны таможенных органов [1, 2].

В декабре 2013 г. в ходе Министерской конференции на Бали утвержден проект соглашения по упрощению процедур торговли, важнейшие аспекты которого связаны с повышением прозрачности таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности на основе:

- обеспечения информационной доступности и публикации в сети Интернет основных требований, относящихся к экспорту и импорту товаров, размера таможенных пошлин и налогов;
- расширения института предварительных решений таможенных органов по вопросам классификации, страны происхождения, таможенной стоимости товаров;
- привлечения участников внешнеэкономической деятельности и бизнес-сообщества к оценке эффективности деятельности таможенных органов, разработке нормативной базы в сфере таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности;

- обеспечения публичности сведений о сроках выпуска товаров и работе механизма «одного окна» [3, 4].

Обеспечение транспарентности таможенного регулирования предполагает необходимость последовательного и неукоснительного соблюдения при реализации государственных полномочий и функций следующих принципов:

- принципа информационной открытости – своевременное предоставление информации о деятельности таможенных органов, доступ к которой не ограничен нормативными актами, которая является открытой, общедоступной и достоверной, в формате, удобном для ее поиска, обработки и дальнейшего использования, в том числе в форме открытых данных;

- принципа понятности - представление целей, задач, планов и результатов деятельности таможенных органов, обеспечивающей простое и доступное восприятие обществом информации об их деятельности;

- принципа вовлеченности гражданского общества - обеспечение возможности участия граждан Российской Федерации, общественных объединений и предпринимательского сообщества в разработке и реализации управленческих решений с целью учета их мнений и приоритетов, а также создания системы постоянного информирования и диалога;

- принципа подотчетности - раскрытие таможенными органами информации о своей деятельности с учетом запросов и приоритетов гражданского общества, обеспечение возможности осуществления гражданами, общественными объединениями и предпринимательским сообществом контроля над деятельностью федеральных органов исполнительной власти [5].

Вместе с тем, в настоящее время механизм таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности в России не обеспечивает в полной мере системного подхода к повышению транспарентности таможенного регулирования ВЭД.

Во-первых, отсутствует нормативно закреплённая система оценки деятельности таможенных органов гражданами, общественными объединениями и предпринимательским сообществом, в настоящее время

функционируют лишь отдельные элементы данной системы. Участники ВЭД и лица, осуществляющие деятельность в сфере таможенного дела и их некоммерческие объединения, Торгово-промышленная палата и ее региональные структуры, непосредственно заинтересованные в повышении качества и скорости процессов таможенного оформления и таможенного контроля, не включены в систему оценки эффективности деятельности таможенных органов, не имеют возможности осуществлять мониторинг показателей эффективности, их обоснованности и объективности.

Во-вторых, значительная часть нормативных правовых актов, регулирующих вопросы транспарентности таможенного регулирования ВЭД, посвящена преимущественно вопросам доступа к информации о деятельности таможенных органов или информационной открытости, что является лишь одним из элементов транспарентности. Правовые понятия, используемые в различных нормативных правовых актах, регулирующих вопросы информационной открытости, зачастую противоречат друг другу, предлагая различные подходы к организации деятельности таможенных органов по обеспечению транспарентности таможенного регулирования ВЭД.

В-третьих, установленный в настоящее время порядок предоставления государственных услуг таможенными органами ввиду своей негибкости и объемности не способен отвечать жестким требованиям развитого информационного общества. К основным проблемным вопросам взаимодействия таможенных органов и участников внешнеэкономической деятельности в рамках данного направления относятся: необходимость предоставления заявителями документов, выдачи результатов предоставления государственной услуги исключительно на бумажных носителях, лично либо по почте, неэффективность и недостаточная автоматизация процессов межведомственного взаимодействия.

Приоритетным направлением повышения транспарентности таможенного регулирования ВЭД в данных условиях является совершенствование системы оценки деятельности таможенных органов. Повышение эффективности

таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности предполагает необходимость смещения приоритетов системы в сторону оценки эффективности создания институциональных условий для осуществления внешнеэкономической деятельности [6, 7]. Система оценки эффективности деятельности таможенных органов должна обеспечить объективную основу для принятия обоснованных управленческих решений и осуществления контроля за их исполнением, выявления ключевых факторов, влияющих на эффективность таможенного регулирования ВЭД.

В этой связи ключевым приоритетом трансформации процесса оценки эффективности деятельности таможенных органов должно стать повышение прозрачности системы, публичный характер формирования сведений о результатах оценки эффективности и разработка механизма мониторинга эффективности деятельности таможенных органов со стороны российских некоммерческих организаций, объединяющих лиц, осуществляющих внешнеэкономические операции и деятельность в области таможенного дела. Такой мониторинг должен предусматривать формирование перечня некоммерческих организаций, полномочных осуществлять оценку эффективности деятельности таможенных органов, опубликование информации о выполнении таможенными органами установленных показателей и регулярное формирование и направление в Федеральную таможенную службу заключений некоммерческих организаций о достижении таможенными органами установленных показателей, их достоверности и адекватности показателей реализуемым направлениям совершенствования механизма таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности.

Мировой опыт показывает, что одним из наиболее эффективных и действенных инструментов защиты интересов бизнес-сообщества при разработке новых нормативных актов является институт оценки регулирующего воздействия. Оценка регулирующего воздействия позволяет заинтересованным участникам процесса нормотворчества, минуя всевозможные фильтры и административные ограничения, выражать свою

позицию и отношение к предлагаемым изменениям, а регуляторам – принимать более взвешенные и всесторонне просчитанные, оптимизированные решения.

Практика государств-членов Таможенного союза в отношении инструментов участия бизнес-сообщества в разработке нормативно-правовой базы таможенного регулирования характеризуется неоднородностью, разнонаправленностью и отсутствием четких алгоритмов оценки. В России оценка регулирующего воздействия распространяется на нормативные акты в сфере государственного контроля (надзора), установления и применения обязательных требований, оценки соответствия, безопасности процессов производства в целях предотвращения новых административных барьеров и недопущения избыточных ограничений, обязанностей и затрат предпринимателей, расходов бюджета и включает в себя три стадии: уведомление о подготовке проекта нормативно-правового акта и его размещение информации на официальном сайте www.regulation.gov.ru, подготовка сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия и подготовка заключения по результатам оценки. В Республике Казахстан проведение экспертизы осуществляется в достаточно короткие сроки аккредитованными объединениями субъектов частного предпринимательства, затрагивающих интересы бизнеса, а также научными учреждениями, высшими учебными заведениями, а также отдельными учеными и специалистами. В Республике Беларусь осуществляется проведение экспертизы проектов нормативно-правовых актов, которые могут оказать существенное влияние на условия ведения предпринимательской деятельности. Экспертиза проводится как общественно-консультативными советами по развитию предпринимательства, так и в формате публичных обсуждений, при этом сроки для рассмотрения проектов устанавливаются дифференцированно исходя из специфики регулируемых отношений.

Существенная трансформация правовой системы таможенного регулирования в условиях развития интеграционных процессов приводит к ограничению возможностей использования системы оценки регулирующего

воздействия исключительно на национальном уровне и обуславливает необходимость формирования данной системе на уровне межгосударственных структур в рамках Таможенного союза. На сегодняшний день можно выделить комплекс проблемных вопросов, существенно затрудняющих учет интересов бизнес-сообщества при совершенствовании нормативно-правовой базы в сфере таможенного регулирования:

- «информационный вакуум» у представителей бизнес-сообществ государств-членов Таможенного союза в отношении большинства проектов нормативно-правовых актов, разрабатываемых Евразийской экономической комиссией;

- отсутствие возможности официального доведения позиции бизнес-сообщества до коллегиальных органов Евразийской экономической комиссии;

- отсутствие механизма «обратной связи» и учета предложений и замечаний бизнес сообщества, направляемых в Евразийскую экономическую комиссию;

- недостаточная представленность бизнес-сообщества в составе консультативных комитетов ЕЭК.

Несмотря на наличие определенных недостатков (существенное увеличение сроков разработки нормативно-правовых актов, отсутствие механизма ответственности лиц, осуществляющих экспертизу, потенциальную возможность «лоббирования» интересов бизнес-сообщества), механизм оценки регулирующего воздействия имеет ряд несомненных преимуществ:

- устранение возможности принятия неэффективных нормативно-правовых актов и создания заведомо необоснованных административных барьеров для участников внешнеэкономической деятельности;

- снижение рисков судебного обжалования принимаемых актов;

- повышение прозрачности процесса таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности за счет активного вовлечения в процесс нормотворчества бизнес-сообщества.

Критический анализ системы проведения оценки регулирующего

воздействия свидетельствует о том, что ключевыми направлениями его адаптации в российских условиях должны стать: более широкая степень охвата системой оценки законодательных и подзаконных актов; осуществление оценки регулирующего воздействия на как можно более ранней стадии разработки правового акта; необходимость проведения анализа в направлении оценки рисков воздействия нормативно-правового акта на конкуренцию, наличия инструментов мониторинга воздействия нормативно-правового акта после его введения в действие; увеличение минимальных сроков публичного обсуждения предлагаемых проектов; расширение форм проведения оценки регулирующего воздействия. Реализация данных методических подходов может быть обеспечена за счет выделения трех форм проведения оценки в зависимости от содержания нормативного акта и сферы регулирующего воздействия:

- оценка регулирующего воздействия на ранней стадии, проводимая в отношении всех проектов нормативно-правовых актов (за исключением проектов НПА, регламентирующих внутренние организационные вопросы) их разработчиком на этапе подготовки концепции проекта нормативно-правового акта;

- оценка регулирующего воздействия по итогам проведения публичных консультаций, проводимая в отношении наиболее значимых для участников внешнеэкономической деятельности проектов нормативно-правовых актов;

- ретроспективная оценка регулирующего воздействия, проводимая в отношении ранее принятых актов, в том числе посредством проведения мониторинга сложившейся практики их применения, а также на предмет их соответствия актуальным целям развития механизма таможенного регулирования.

Создание полноценной системы оценки регулирующего воздействия нормативно-правовых актов в сфере таможенного регулирования предполагает необходимость разработки требований к разработчикам нормативно-правовых актов по содержательному наполнению информационных ресурсов о результатах самостоятельного анализа, четкого алгоритма проведения

публичных консультаций по проектам нормативно-правовых актов, установления требований и критериев к отбору независимых экспертов и заинтересованных лиц от бизнес-ассоциаций, участников внешнеэкономической деятельности, научно-образовательного сообщества, порядка проведения оценки влияния нормативно-правовых актов на совершенствование механизма таможенного регулирования ВЭД.

Не менее значимым направлением обеспечения прозрачности таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности является смещение акцента реализации сервисных полномочий таможенных органов в сторону повышения качества и увеличения спектра информационных услуг и внедрения современных информационно-коммуникационных технологий. Концептуальные государственные программы Информационное общество (2011-2020 годы), Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Стратегия развития информационного общества в России, Федеральные законы от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предполагают необходимость активного внедрения информационно-коммуникационных технологий в процессы предоставления государственных услуг и формирования инфраструктуры электронного правительства [8, 9].

Ключевыми направлениями повышения прозрачности таможенного регулирования ВЭД в сфере предоставления государственных услуг являются: увеличение спектра информационных услуг, предоставляемых таможенными органами в электронном виде, нацеленных на повышение доступа участников внешнеэкономической деятельности, представителей околотаможенной инфраструктуры к информации о деятельности таможенных органов и юридически значимых фактах – наличии задолженности по уплате таможенных платежей, состоянии лицевого счета участника ВЭД, состоянии работы по

рассмотрению заявки на включение в администрируемые Федеральной таможенной службой реестры, рассмотрение обращений, информирование об актах таможенного законодательства и консультирование заинтересованных лиц в режиме онлайн. Одной из наиболее значимых услуг в условиях возрастающего объема реализации на российском рынке контрафактных товаров, повышения рисков использования нелегальных схем ввоза товаров после декриминализации товарной контрабанды может стать услуга по предоставлению лицам, осуществляющим оптовую и (или) розничную реализацию товаров иностранного производства, сведений о выпуске товаров, ввезенных на таможенную территорию Таможенного союза, в порядке и по форме, установленным решением Комиссии Таможенного союза. Данная услуга позволит убедиться в легальности ввоза на таможенную территорию Таможенного союза приобретаемых товаров [10].

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что на современном этапе реализации интеграционных процессов в рамках Таможенного союза ЕврАзЭС актуализируется необходимость совершенствования механизма таможенного регулирования ВЭД России, направленного на упразднение функций избыточного государственного регулирования, углубление взаимодействия государственных органов с бизнес-сообществом. Концептуальными направлениями реформирования механизма таможенного регулирования ВЭД являются:

- 1) углубление взаимодействия государственных органов с бизнес-сообществом в вопросах оценки эффективности деятельности таможенных органов, направленное на обеспечение стимулов для переориентации механизма таможенного регулирования на реализацию задач содействия развитию внешней торговле, снижения издержек участников внешнеэкономической деятельности при осуществлении внешнеторговых операций, ускорения сроков совершения таможенных операций и проведения таможенного контроля.

2) совершенствование системы предоставления таможенными органами государственных услуг за счет четкого разграничения выполняемых таможенными органами государственных функций и предоставляемых заявителям таможенных услуг, расширения спектра предоставляемых услуг информационного характера, автоматизации процедур оказания услуг и процессов межведомственного взаимодействия, что позволит обеспечить повышение качества оказания услуг и сокращение сроков их предоставления;

3) повышение транспарентности процесса формирования правовой основы таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности на основе создания системы оценки регулирующего воздействия проектов нормативно-правовых актов на внешнеэкономическую активность, что даст возможность в полной мере учесть интересы бизнес-сообщества при формировании норм и принципов таможенного регулирования ВЭД в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства России, Белоруссии и Казахстана.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Быков, А.Н. Перспективы евразийской интеграции: российские и зарубежные оценки [Текст] / А.Н. Быков // Российский внешнеэкономический вестник, 2013. – № 4. – С. 14-15.

2. Брыкин, А. Важность обратных связей государственного управления [Текст] / А. Брыкин // Экономист, 2010. – № 11.– С. 93

3. Дюмулен, И.И. Декларация Бали. Итоги Девятой конференции ВТО, Бали (3-7 декабря 2013 года). Интересы России [Текст] / И.И. Дюмулен // Российский внешнеэкономический вестник, 2014. – № 2. – С. 15-19.

4. Сабельников, Л.В. Значение решений, принимаемых ВТО, для развития международной торговли [Текст] / Л.В. Сабельников // Российский внешнеэкономический вестник, 2014. – № 2. – С. 26-35.

5. Апостолов, М. План действий по улучшению ВЭД [Текст] / М. Апостолов // Таможенное регулирование. Таможенный контроль, 2013. – № 11. – С. 20-22.

6. Arnold M. Customs control in the 21st century // Customs Scientific Journal. № 1. 2012 P. 66-91.

7. Gwardzinska E. The standartisation of customs services in the European Union // World customs journal. Volume 6. № 1. 2012. P. 66-70.

8. Улигов, А.А. Государство, его место и роль в развитии современной сферы услуг [Электронный ресурс] // Инженерный вестник Дона, 2012, № 1. – Режим доступа: <http://ivdon.ru/magazine/archive/n1y2012/672> (доступ свободный) – Загл. с экрана. – Яз. рус.

9. Швецов, А. Информационное общество: теория и практика становления в России и в мире. Статья 3 Государственная политика информатизации: правовые и организационные аспекты [Текст] / А. Швецов// Российский экономический журнал, 2011. – № 1. – С. 20-22.

10. Хапилин, С.А. Сервисная функция таможенных органов в контексте теории общественных благ [Электронный ресурс] // Инженерный вестник Дона, 2013, № 3. – Режим доступа: <http://ivdon.ru/magazine/archive/n3y2013/1833> (доступ свободный) – Загл. с экрана. – Яз. рус.