

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕГЛАМЕНТ — ИНСТРУМЕНТ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ТАМОЖЕННЫМИ УСЛУГАМИ В ДАЛЬНЕВОСТОЧНОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ



Александр Викторович САФРОНОВ,
адъютант Российской таможенной академии,
Дальневосточное управление

АТР является третьим по значимости центром мировой экономической интеграции, который уступает Европе (во главе с Европейским союзом) и Северной Америке по реализации идеи формирования зон свободной торговли, хотя в регионе разработано несколько программ — по либерализации взаимной торговли товарами, услугами и капиталопотоками в рамках АТЭС (Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества), АСЕАН (Ассоциации стран Юго-Восточной Азии), СЕР (Протокол о торговле услугами в рамках зоны свободной торговли) и НАФТА¹.

На АТР приходится 60% мирового ВВП, 49% мировой торговли, 40% населения, 46% прямых зарубежных инвестиций, и с каждым годом, по прогнозам экспертов, эти показатели будут увеличиваться². Именно поэтому важен геополитический и геоэкономический потенциал АТР.

Российская Федерация является уникальной страной: благодаря географическому положению считается и европейской, и азиатской державой. В региональном плане наиболее близки к странам АТР Дальний Восток и Сибирь.

Россия и страны АТР, прежде всего Северо-Восточной Азии, выгодно дополняют друг друга с точки зрения возможностей капиталовложений, развития научно-технического потенциала, наличия крупных запасов природных и трудовых ресурсов.

В 2003 г. в Послании Президента стране в качестве основного препятствия экономическим реформам была названа недостаточная эффективность государственного аппарата, несоответствие количества его полномочий качеству власти. Тем самым со стороны социально-экономической сферы были поставлены задачи реформ: политической (радикальное сокращение функций государственных органов), правовой (необходимость формирования эффективно работающего механизма разрешения споров между гражданином и государством) и административной («...за счет совершенствования административных процедур и судебных механизмов»). Эти разнородные задачи были объединены под общим названием «административная реформа», которая формально началась с президентского Указа № 824 от 23 июля 2003 г., зафиксировавшего цели политического ограничения числа функций государства и административного изменения структуры органов государственной власти с перераспределением между ними государственных функций. Этот указ ввел в практику российского

государственного строительства широко используемую за рубежом модель «сервисного государства» (в указе впервые были упомянуты «государственные услуги» и подчеркнута необходимость их развития).

В России не существует национальных показателей, по которым можно было бы судить о качестве государственного управления и оценивать успех или провал административного реформирования. Однако в этой сфере существуют многочисленные международные сравнительные исследования. Они показывают, что по качеству государственного управления Россия уступает многим развивающимся странам и большинству стран Восточной Европы.

Изменение качества государственного управления в России³

Индикатор	1998	2006	Результат
Индекс качества регулирования Мирового Банка (GRICS)	31,5 (рядом с Пакистаном, Нигерией)	30,5 (рядом с Китаем, Вьетнамом)	Ухудшился
Индекс коррупции Transparency International	76-е место (рядом с Вьетнамом, Венесуэлой)	90-е место из 146 (рядом с Индией, Мозамбиком)	Ухудшился
Индекс непрозрачности Kurtzman Group	Не велся	40-е место из 48 крупнейших стран (рядом с Индонезией, Китаем)	Незначительное улучшение по сравнению с 2000 г.

Несмотря на постоянно проявляемую «политическую волю», административная реформа практически не имела успехов не только в решении экономических проблем, но и в собственно административной сфере: качество государственного управления за годы административной реформы только ухудшилось.

Сегодня момент существенная роль в административной реформе отводится повышению качества государственного управления и созданию системы мониторинга показателей этого качества, а также информатизации органов государственной власти и местного самоуправления.

Концепция административного регулирования государственных услуг состоит в том, чтобы для каждого чиновника четко установить порядок его действий. Это будет первоочередной гарантией прав граждан, поскольку сейчас гражданин или организация не знают, в каком объеме, как и в каком порядке государство должно оказать услугу, или, по крайней мере, помочь им в разрешении какой-то конфликтной ситуации, в реализации конкретного проекта, который осуществить самостоятельно они не в состоянии.

Государственные функции устанавливаются на основе Конституции Российской Федерации. Для каждого государственного органа определен перечень функций, но единого перечня государственных функций не существует. Федеральная таможенная служба (ФТС) осуществляет свою деятельность в соответствии с Таможенным кодексом России, Положением о ФТС, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 21.08.2004 (№ 429), Регламентом ФТС, утвержденным приказом ФТС России от 02.12.05 (№ 1130). Руководство ФТС осуществляет Правительство РФ в соответствии с Указом Президента РФ от 11.05.06 (№ 473).

«Регламент превращается в эффективный инструмент противодействия неэффективности действий органов власти только в том случае, если детально включает в себя весь процесс оказания государственных услуг», — считает научный руководитель Центра стратегических разработок М. Дмитриев⁴.

Базисом развития системы управления в РФ на сегодняшний день выступает административный регламент (АР)⁵ предоставления государственных услуг (АРГУ)⁶ и административный регламент исполнения государственных функ-

ций (АРГФ)⁷. В определениях четко прослеживается отличие государственных услуг от государственных функций.

АР (административный регламент) — это набор правил, который устанавливает стандарты исполнения государственной функции или услуги и предопределяет действия чиновников. АР описывает и юридически закрепляет последовательность действий, выполняемых чиновником, процедуры и их стадии, сроки исполнения, варианты и критерии принятия управленческих решений в органах государственной власти⁸.

АР является **инструментом** государственных таможенных услуг (ГТУ).

Необходимо принципиально различать АР как государственную функцию или как государственную услугу. Информирование для участника ВЭД будет являться государственной услугой таможенных органов, т.е. законодательно государство возлагает на таможенные органы выполнение услуг по информированию участника ВЭД, например, о вновь изданных нормативно-правовых актах. Государство законодательно (через принятие АР) определяет функцию таможенных органов по консультированию участников ВЭД в положенный срок и в рамках определённой **административной процедуры** — последовательности действий федерального органа исполнительной власти при выполнении государственной функции или предоставлении государственной услуги (рис. 1).

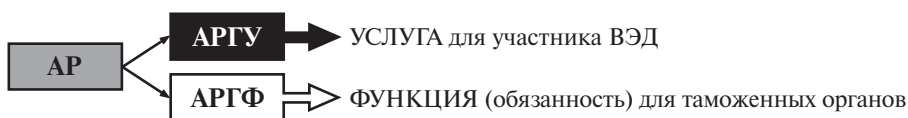


Рис. 1. Структурные различия между АРГУ и АРГФ.

Как отмечает А.Л. Гапоненко, «...переход менеджмента в государственной службе от традиционной бюрократической модели к новой модели управления, ориентированной на поиск эффективного решения постоянно нарождающихся проблем, характеризуется ориентацией на цели и миссию по сравнению с ориентацией на правила и процедуры»⁹.

Еще одной из тенденций является дополнение системы тотального бюрократического контроля контролем со стороны потребителей государственных услуг. В то же время контроль «сверху» постепенно замещается самоконтролем, т.е. приближается к непосредственным исполнителям и в значительной мере начинает использоваться ими самими¹⁰.

Современная **организационно-функциональная модель управления государственными таможенными услугами** на принципах маркетинга представлена на рис. 2.

АР разрабатывается в разных министерствах и ведомствах: ФМС (Федеральная миграционная служба), ФСТЗ (Федеральная служба по трудоустройству и занятости), Роснедвижимость, Росздравнадзор, Россвязьнадзор, Ространснадзор, ФТС (Федеральная таможенная служба) России, МЧС (Министерство по чрезвычайным ситуациям), ФНС (Федеральная налоговая служба), Росохранкультура, Роспечать.

В 2006 г. ФТС России в рамках административной реформы получила план-график разработки и внедрения АРГУ и АРГФ, всего шесть направлений.

- Информирование и консультирование на безвозмездной основе по вопросам таможенного дела участников ВЭД (далее АРИК).
- Ведение таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности.
- Выдача и аннулирование квалификационных аттестатов специалистов по таможенному оформлению.

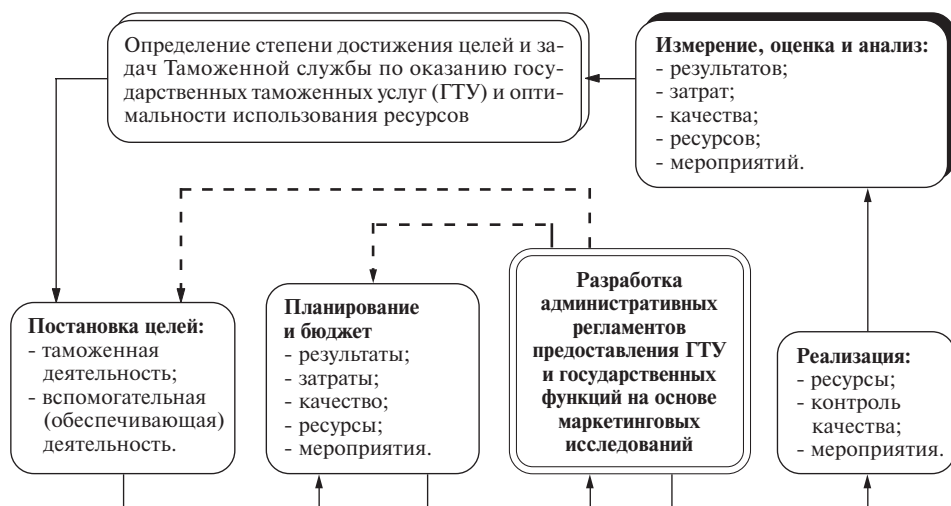


Рис. 2. Организационно-функциональная модель управления ГТУ.

- Ведение реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела.
- Ведение реестра банков и иных кредитных организаций, обладающих правом выдачи банковских гарантий уплаты таможенных платежей.
- Подготовка для последующего внедрения ФТС России АРГФ, имеющих типовой характер (лицензирование, выдача разрешений, проведение проверок, информирование граждан, приём граждан).

Результатом введения АР государственных услуг станет:

- упорядочение отношений между потребителями государственных услуг и органами государственной власти;
- ограничение произвола в действиях чиновников;
- жесткое регламентирование времени принятия управленческого решения;
- повышение прозрачности взаимодействия бизнеса и власти;
- введение четких и понятных процедур принятия решений органами власти с участием бизнеса и др.

Первым проектом АР, разработанным ФТС России, является документ, в котором определены условия, нормативная база и административные процедуры предоставления таможенными органами государственной услуги по информированию и консультированию (АРИК), оказываемой участникам ВЭД и физическим лицам, перемещающим товары и транспортные средства через таможенную границу Российской Федерации. Необходимость его разработки продиктована как общими условиями реформирования системы государственного управления, изложенными в концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 гг.¹¹, так и недостатками, присущими процессу информирования и консультирования по вопросам таможенного дела и иным, входящим в компетенцию таможенных органов. Структурная схема проекта АРИК представлена на рис. 3.

По экспертным оценкам¹² перспективы принятия и внедрения проекта АРИК показывают: общими принципами, реализованными в документе, являются создание клиенто-ориентированной таможенной технологии информирования и консультирования, постоянная двусторонняя взаимосвязь таможенной администрации и бизнес-сообществ для совместного выявления проблем в таможенном деле,

путей их решения, которые способствуют ускорению товарооборота, повышению качества и эффективности таможенного администрирования.

Экспертные оценки и результаты анкетирования, проведенного в таможенных органах, среди брокеров, участников ВЭД, дают возможность сделать общий вывод о том, что предложенные организационные, нормативно-правовые и процедурные решения позволят качественно решить проблему предоставления государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов. В результате практически полностью можно устранить недостатки, перечисленные выше, что не приведет к отрицательным последствиям при условии полномасштабной реализации проекта АРИК. Внедрение АР потребует дополнительных решений по вопросам подбора для этих целей наиболее подготовленных кадров и повышения квалификации должностных лиц подразделений, занятых в процессе информирования и консультирования.

АРИК составлен таким образом, чтобы им могли пользоваться как уполномоченные должностные лица, ответственные за информирование и (или) консультирование, так и все лица, заинтересованные в получении государственной таможенной услуги.

Разработка и внедрение АРИК позволят упорядочить процесс информирования и консультирования в таможенных органах, повысить качество предоставляемой информации, улучшить взаимодействие таможенных органов с участниками ВЭД и другими потребителями государственной таможенной услуги по информированию и консультированию, позитивно изменить имидж таможенных органов России.

¹ Костюнина Г.М. Азиатско-Тихоокеанская экономическая интеграция. М.: Моск. гос. ин-т междунар. отношений (Университет), Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2002.

² Шреплер Х.-А. Международные экономические организации: справ. М., 1999. С. 300—301.

³ www.elrussia.ru

⁴ www.csrg.ru (официальный сайт Центра стратегических разработок (ЦСР). Миссия ЦСР: содействие успешному развитию страны путем экспертной и нормативно-правовой поддержки проводимых реформ в экономике и социальной сфере).

⁵ Постановление Правительства РФ от 11.11.2005 (№ 679).

⁶ АРГУ — нормативно-правовой акт, определяющий сроки и последовательность действий и/или принятия решений федерального органа исполнительной власти, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документальной информации (документа) в связи с непосредственным обращением гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнение возложенных на них обязанностей в соответствии с законодательством РФ.

⁷ АРГФ — нормативный правовой акт, определяющий сроки и последовательность действий и/или принятия решений федерального органа исполнительной власти, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение документированной информации (документа), не связанных с непосредственным обращением гражданина или организации.

⁸ Литовченко С., Дмитриев М. Административный регламент глазами бизнеса // Вестн. ассоциации менеджеров. 2004. № 6/7 (65—66).

⁹ Общий и специальный менеджмент: учебник / ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухин. М.: Изд-во РАГС, 2000. 568 с.

¹⁰ Там же.

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 (№ 1789-р) «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006—2008 годах».

¹² Анкетирование проходило в рамках подготовки АР ФТС по исполнению государственной функции по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным, входящим в компетенцию таможенных органов (март—апрель 2006 г.).

SUMMARY: The article by an office worker of the Russian Custom House Academy Alexander Safronov “Administrative regulations — the basic instrument of managing state custom services” analyzes administrative reform in Russia in Custom House. The author explains such notions as “custom services” and “administrative regulations”, and also shows the mechanism of its interaction.