

УДК 351/354 (575.2) (04)

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ РЕФОРМИРОВАНИЕ И МОДЕРНИЗАЦИЯ ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В СОВРЕМЕННЫХ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕАЛИЯХ

В.А. Некрасов

Рассматриваются актуальные вопросы реформирования и модернизации таможенной службы Кыргызстана. Обосновывается необходимость разработки Стратегии развития таможенной службы и формулируются предложения по ее содержанию.

Ключевые слова: таможенная служба; стратегия; реформирование.

Введение. Со дня обретения независимости Кыргызской Республикой создавалась таможенная служба, ориентированная на обеспечение экономической безопасности Кыргызстана. Являясь эффективным инструментом регулирования внешней торговли и экономики страны, таможенная служба, в силу коррумпированности, стала, к сожалению, инструментом обогащения отдельных слоев населения. Последние политические события показали необходимость существенного реформирования таможенной службы, причем таким образом, чтобы таможня впредь не могла стать инструментом обогащения и узурпации власти отдельными представителями гражданского общества.

Выявилась очевидная необходимость переориентации экономики Кыргызской Республики, в большей степени являющейся страной импорта, в экономику, способствующую производству и реформированию таможенной службы из фискального органа в орган, способствующий развитию отраслей экономики.

Сложилась традиция, что таможня собирает порядка 50% дохода от всех поступлений в республиканский бюджет, но такое положение дел не способствует развитию экономики.

Реформирование и модернизация таможенной службы Кыргызской Республики является важным условием переориентирования экономики в экономику, способствующую развитию отдельных ее отраслей, созданию новых рабочих мест, обеспечению социальной поддержки и уменьшению миграционных процессов.

Представляется, что новая Стратегия развития таможенной службы Кыргызской Республи-

ки должна стать документом, определяющим цели и основные направления совершенствования таможенного администрирования на краткосрочный и среднесрочный периоды, а также финансовое обеспечение и механизмы реализации предусматриваемых мероприятий.

Разработка новых подходов в таможенном регулировании обусловлена изменениями во внешнеторговой политике основных стран-партнеров и приоритетов в политическом устройстве государства. Учитывая высокую степень зависимости Кыргызской Республики от внешней торговли, одним из важнейших направлений реформирования таможенной службы является оптимизация таможенного регулирования.

Методологический подход, который следует использовать при разработке новой Стратегии, по нашему мнению, должен охватывать две фазы: аналитическую и фазу планирования. Аналитическая фаза должна включать в себя анализ проблем, целей и задач, в ходе которой было изучено существующее положение таможенного дела для выработки новых приоритетов в области правовых, экономических и организационных основ таможенного регулирования и путей их достижения. Фаза планирования должна включать в себя разработку структуры стратегии, планирования мероприятий, ресурсов и затрат.

Текущее состояние и проблемы. Таможенные процедуры являются важнейшей составной частью таможенного дела. Порядок их осуществления значительно влияет на экономическую составляющую внешнеторговых операций.

Таможенная служба провела частичную автоматизацию таможенных процессов, являлась инициатором передачи функций первичного документального контроля и регистрации в пунктах пропуска на границе одному органу. Кроме того, в соответствии с Концепцией внедрения принципа “единого окна” в сфере внешней торговли на таможенную службу возложена реализация данного проекта¹.

Вместе с тем внешняя торговля, как основной объект администрирования, развивалась благодаря крайне либеральному таможенному режиму, которому способствовали как объективные, так и субъективные обстоятельства. Неформальные способы решения проблем внедрились практически во все аспекты деятельности таможенных и других контролирующих органов, начиная от принятия решения о каждом конкретном оформлении таможенных и разрешительных документов, заканчивая масштабными льготами и преференциями для участников внешнеэкономической деятельности, в связи с чем складывалась негативная репутация таможенной службы.

Создание системы стабильного и предсказуемого законодательства, направленной на улучшение администрирования таможенных платежей, на оперативность тарифной политики, однозначное толкование тарифных позиций, переориентирование приоритетов на внутренних производителей, являются необходимым условием развития национальной экономики и эффективного исполнения государственного бюджета.

Предварительный анализ показывает, что пункты пропуска и места таможенного оформления не соответствуют заявленным требованиям, не ясны приоритеты географического расположения таможенной инфраструктуры. В связи с этим развитие таможенной инфраструктуры, комплексное оснащение пунктов пропуска на внешних границах необходимо проводить поэтапно, по мере выделения средств из республиканского бюджета и содействия донорского общества².

¹ Постановление Правительства КР от 19 июня 2008 года № 315 «О Концепции внедрения принципа “единого окна” в сфере внешней торговли Кыргызской Республики» // Нормативные акты Кыргызской Республики. 2008. № 27.

² Указ Президента КР от 17 марта 2005 года УП № 73 “О ратификации Кредитного соглашения между Кыргызской Республикой и Азиатским банком развития о Региональном проекте по модернизации таможенной службы и развитию инфраструк-

В области информационно-технической составляющей таможенного дела комплексные и организационные меры в достаточной степени не выработаны. Потребуется дополнительная проработка вопросов с учетом новых международных стандартов, таких, как стандарты безопасности, для определения будущих потребностей в информационных технологиях применительно к специфике таможенной деятельности.

Проведенный анализ показывает, что совершенствование системы управления таможенной службой требует повышения эффективности ее работы посредством оптимизации структуры и перераспределения полномочий и функций, пересмотра законодательства в части прозрачности и беспристрастности подбора кадров, оценки работы и продвижения кадров с учетом происходящих административных реформ государственного управления, разработки новых механизмов контроля и жестких мер ответственности за невыполнение положений таможенного законодательства³.

Необходим новый подход в системе профессионального образования, отвечающий современным требованиям и задачам таможенных органов, в том числе направленный на повышение культуры сотрудников таможенных органов.

Цели и задачи новой Стратегии. Социально-экономические и политические преобразования, осуществляемые в Кыргызской Республике, обусловили новые подходы к внешнеэкономической деятельности, ее либерализации и дальнейшему прогрессивному реформированию.

Главной целью новой Стратегии должны стать реформирование и модернизация таможенной службы Кыргызской Республики, а также развитие таможенной политики, направленное на содействие внешней торговле в целом и сти-

туры на сумму 5106000 (пять миллионов сто шесть тысяч) СПЗ, подписанного 24 февраля 2005 года, и Письма-Соглашения о фантовой технической помощи из Японского специального фонда, финансируемого Правительством Японии, в размере 500000 (пятьсот тысяч) долларов США на создание потенциала и развитие институциональных возможностей для модернизации таможенной службы и развития инфраструктуры, подписанного 9 февраля 2005 года”// СПС “Токтом”, документ № 54137.

³ Некрасов В.А. К вопросу о необходимости оптимизации структуры управления в таможенной службе Кыргызской Республики // Вестн. Бишкекского гуманит. ун-та. 2009. № 1 (14).

мулирование ключевых экспортоориентированных направлений экономики.

Достижение стратегической цели будет обеспечено путем выполнения следующих задач:

- изменение таможенных процедур и контроля в связи с созданием Таможенного союза;
- модернизация таможенной и околотаможенной инфраструктуры, в том числе внедрение современных информационных технологий.

Для достижения поставленной цели и реализации указанных задач в Стратегии должны быть предусмотрены следующие направления.

Таможенные процедуры. Оптимизация функций таможенной службы: таможенная служба в целях улучшения качества таможенного регулирования должна фокусировать свое внимание на пунктах пропуска и местах таможенного оформления, в то время как функции по охране и пресечению незаконного перемещения государственной границы должны быть делегированы другим соответствующим ведомствам.

В целях упрощения государственного администрирования на границе необходимо передать функции по первичному документальному контролю и регистрации от других государственных контролирующих органов таможенной службе с внедрением обязательного межведомственного информационного обмена¹.

Для содействия развитию внешней торговли необходимо оптимизировать процедуры таможенного оформления и таможенного контроля, провести их автоматизацию. Кроме того, для дерегулирования услуг в сфере околотаможенных услуг предусмотреть отмену системы лицензирования и перехода на регистрационную форму деятельности. Для повышения качества оказываемых услуг на основе государственно-частного партнерства предусмотреть учреждение государственных предприятий в околотаможенной сфере с четким определением государственной доли и исключением права на монополию.

Инфраструктура. Основные усилия по улучшению инфраструктуры должны быть сконцентрированы на приведение в соответствие таможенных и околотаможенных объектов установленным стандартам. Кроме того, в связи с

¹ Некрасов В.А. Оптимизация взаимодействия государственных органов Кыргызской Республики при администрировании перемещения товаров через таможенную границу посредством внедрения интегрированного контроля и внедрения “Единого окна” // Вестн. Российской таможенной академии. 2009. №4.

пересмотром отдельными сопредельными странами расположения и назначения пунктов пропуска необходимо пересмотреть расположение и назначение пунктов пропуска на государственной границе Кыргызской Республики.

Таможенная и околотаможенная инфраструктура должны быть охвачены единой информационной сетью, позволяющей упростить и ускорить документооборот в таможенном регулировании в целом по республике².

Структура. Одним из ключевых элементов реформирования являются структурные преобразования таможенной службы. В свете четкого определения функций таможенной службы количество таможенных органов необходимо сократить с пересмотром и перераспределением функций между различными уровнями управления, полномочий и должностных инструкций.

Тарифы. Важнейшим элементом реформ является максимальное содействие бизнесу, которое выражено в возможности предоставления отсрочек по таможенным платежам субъектам внешнеэкономической деятельности.

Для стимулирования приоритетных направлений экономики и оперативного реагирования на изменения внешнеэкономической конъюнктуры необходимо предоставить Правительству Кыргызской Республики право оперативного установления тарифов. В целом в части тарифного регулирования бизнесу должны быть предоставлены максимально благоприятные условия.

Кадровая политика. Учитывая многочисленность нареканий, таможенная служба должна пересмотреть и усилить требования и процедуры по найму и прохождению службы, внедрить систему оценки деятельности сотрудников.

Необходимо развивать систему курсов повышения квалификации, переподготовки кадров, а также разработать стратегию обучения. Одним из важнейших элементов модернизации является развитие и укрепление учебного центра и учебной инфраструктуры таможенной службы.

Информационное обеспечение. Главным элементом информационного обеспечения должно стать внедрение единой автоматизированной информационной системы таможенной службы, интеграция таможенных и околотаможенных

² Распоряжение Правительства КР от 4 октября 2007 года № 374-р (Об утверждении состава координационного комитета Регионального проекта по модернизации таможенной службы и развитию инфраструктуры) // СПС “Токтом”. Код документа: 76669.

объектов в единую систему в целях ускорения таможенного оформления и повышения эффективности таможенного контроля. Реформы по улучшению информатизации таможенной службы будут проводиться при поддержке Азиатского банка развития и международных организаций-доноров¹.

Межведомственное взаимодействие. В целях сокращения государственного регулирования и исключения дублирования функций со стороны контролирующих органов на границе необходимо межведомственное взаимодействие государственных органов управления в части реализации реформ, направленных на улучшение инвестиционного климата страны.

Взаимодействие с общественностью и бизнесом. Для улучшения качества работы потребуется более тесное взаимодействие с субъектами внешнеэкономической деятельности. В этой связи необходимо активизировать работу общественных институтов.

Проведение регулярных независимых социологических опросов и исследований на предмет качества оказываемых таможенными органами услуг и наличия коррупции позволит повысить эффективность деятельности по пресечению коррупции в рядах таможенной службы и повышению ее ответственности перед обществом.

Международное таможенное сотрудничество. Основным элементом международного таможенного сотрудничества должны стать унификация и гармонизация таможенного законодательства с учетом международного опыта, расширение сотрудничества с таможенными служ-

бами стран-партнеров по обмену информацией, продвижение интересов таможенной службы во взаимодействии с Министерством иностранных дел и Министерством экономического регулирования Кыргызской Республики. Для этого будут использованы возможности дву- и многостороннего сотрудничества в рамках различных международных образований.

Социально-культурные мероприятия. Данный блок должен быть направлен на повышение ответственности сотрудников таможенной службы перед обществом, а также на создание внутриведомственной культуры, направленной на формирование сотрудника таможенной службы нового образца.

Мониторинг и оценка. Регулярный мониторинг и оценка выполнения конкретных мер новой Стратегии станет эффективным инструментом отслеживания прогресса ее реализации, который позволит:

- принимать упредительные решения по внесению корректив в процесс продвижения приоритетов настоящей Стратегии;
- производить оценку их воздействия на общее развитие таможенного дела.

К реализации Стратегии должны быть подключены все структуры таможенной службы и заинтересованные государственные органы.

В ходе оценки реализации должен быть детально проанализирован достигнутый прогресс и определены “слабые места” и недостатки. На основании полученных результатов будут приниматься оперативные решения по выбору альтернативных возможностей, с последующими шагами их реализации, перераспределению ресурсов и их оптимальному использованию, улучшению координации усилий с донорским сообществом, более полному удовлетворению ожиданий бизнес-сообществ.

В результате скоординированных усилий таможенной службы, государственных органов, бизнес-сообществ и доноров будет создана таможенная служба, способствующая экономической активности субъектов внешнеэкономической деятельности, базирующаяся на современных таможенных технологиях и качественно выполняющая государственные функции.

¹ Распоряжение Правительства КР от 31 января 2005 года № 56-р (Об одобрении проекта Кредитного соглашения между КР и Азиатским банком развития о Региональном проекте модернизации таможенной службы и развитию инфраструктуры и Письма-Соглашения о грантовой технической помощи из Японского специального фонда, финансируемого Правительством Японии, на создание потенциала и развитие институциональных возможностей для модернизации таможенной службы и развития инфраструктуры) // СПС “Токтом”. Код документа: 55724.