

РАЗДЕЛ I. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

УДК 338.2

Бойкова М.В.

Российская таможенная академия (г. Люберцы)

К ВОПРОСУ О ФОРМИРОВАНИИ ПОНЯТИЯ «ТАМОЖЕННОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ» В УСЛОВИЯХ МЕЖДУНАРОДНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Аннотация. Формирование единой терминологии в области таможенного дела является ключевой задачей в условиях интеграционных процессов, протекающих в рамках формирования единого экономического пространства. Выделены три этапа развития таможенного администрирования в современной России, последний из которых начался в 2010 г. и протекает в условиях координации и унификации национального администрирования с другими государствами-членами Таможенного Союза. Сделаны выводы, что существующие подходы к определению базисной терминологии в сфере таможенного дела не позволяют гармонизировать процессы и явления в функционально-структурной и объектно-субъектной части, что ограничивает интеграционный потенциал и снижает конкурентоспособность государства, создавая дополнительные административные барьеры. *Ключевые слова:* интеграция, администрирование, таможенное дело, Таможенный Союз.

M. Boykova

Russian Customs Academy, Lubertsy

TO THE PROBLEM OF FORMING THE CONCEPT “CUSTOMS ADMINISTRATION” UNDER THE CONDITIONS OF INTERNATIONAL INTEGRATION

Abstract. Establishing common customs terminology is a key challenge in terms of integration processes leading to the formation of a single economic space. The existing approaches to determining comprehensive customs terminology do not allow to harmonize the processes and phenomena in functional and structural and object-subject part, which limits integration potential of a state and reduce its competitiveness creating additional administrative barriers. *Key words:* integration, administration, customs administration, customs.

Усиление на рубеже прошлого и нынешнего веков процессов глобализации, охвативших все сферы чело-

© Бойкова М.В., 2014

веческой деятельности, значительно обострило проблему конкурентоспособности государств. Происходящая при этом структурная перестройка

экономики требует не только значительных инвестиций, современных проектов, но и разработки научных подходов в области таможенного дела для преобразования таможенной службы в эффективный институт, реагирующий на особенности каждого этапа развития таможенного дела.

Первый этап таможенного администрирования в современной России (1991-2000 гг.) характеризуется как «жесткое» управление, на основе преимущественно реализации фискальных, контрольно-надзорных и правоохранительных функций, многие из которых дублировались другими государственными органами. Все это отражалось на предметном понимании таможенного дела, осуществляемого Государственным таможенным Комитетом. Отличительной особенностью данного периода был отказ от государственной монополии в сфере внешнеэкономической деятельности и становление новых условий торговли, при фактическом сохранении функций таможенных органов, характерных для периода государственного монополизма.

Второй этап (2000-2010 гг.) – совершенствование таможенного администрирования на основе гармонизации законодательства Российской Федерации с общепризнанными нормами прогрессивных технологий администрирования. Основой данного периода является наращивание нормативного базиса, способствующего кардинальному переходу к концепции сервисной таможни и изменения набора базисных функций. Получив в результате проводимой административной реформы в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 11 марта 2004 г. «О системе и струк-

туре федеральных органов исполнительной власти» статус Федеральной таможенной службы, одновременно утрачиваются некоторые неспецифичные функции, а основными признаются контроль и надзор в установленной сфере деятельности. Наиболее значимыми факторами такого процесса явились активные интеграционные процессы в международной среде и поиск путей повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации¹.

С 19 ноября 2010 г. Россия присоединилась к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 г. («Киотская Конвенция»), в преамбуле которой обозначена как цель – устранение расхождений в таможенных правилах и процедурах, которые препятствуют развитию международной торговли, посредством нахождения баланса между интересами международной торговли и задачами национального контроля. Реализация такой целевой установки стала возможной только при применении следующих принципов:

— использование программ, позволяющих постоянно совершенствовать и повышать эффективность таможенных правил и процедур;

— открытость, последовательность и предсказуемость таможенных правил и процедур;

— предоставление заинтересованным сторонам всей необходимой информации, содержащейся в норма-

¹ Этот процесс отразило принятие Таможенного кодекса Таможенного союза Договором между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией от 27 ноября 2009 г. «О Таможенном кодексе Таможенного союза» (в ред. Протокола от 16 апреля 2010 г.)

тивно-правовых и административных актах по таможенному делу;

— использование актуальных методов работы (контроль на основе системы правления рисками, аудита, использование информационных технологий);

— взаимодействие с иными национальными органами власти, таможенными администрациями других государств и торговыми сообществами;

— внедрение соответствующих международных стандартов;

— беспрепятственный доступ заинтересованным сторонам к процедурам рассмотрения в рамках административного и судебного порядка.

Все положения Киотской конвенции сформулированы как принципы, на базе которых национальное законодательство должно разрабатывать конкретные правила и процедуры регулирования, что позволит на национальном уровне создавать условия для баланса между ускорением и упрощением таможенных формальностей и обеспечением надежности таможенного контроля. Философия Конвенции определяется необходимостью упрощения таможенных процедур в целях ускорения внешнеторгового оборота, содействия торговле и снятия необоснованных административных барьеров.

Следует отметить, что Российская Федерация готовилась к принятию Киотской Конвенции с 2005 г. Многие нормы Конвенции были учтены при разработке Таможенного Кодекса РФ, а Таможенный кодекс Таможенного Союза, вступивший в действие с 1 июля 2010 г., полностью базируется на нормах Киотской конвенции. Именно в этот период впервые в официальных документах (Распоряжение Прави-

тельство РФ от 14.12.2005 г. № 2225-р «О Концепции развития таможенных органов Российской Федерации») таможенной службы появляется термин «таможенное администрирование», которое «направлено на повышение качества проведения таможенных процедур в отношении юридических и физических лиц как участников внешнеторговой деятельности; сотрудничество и партнерство» [2].

Таким образом, третий этап развития таможенного администрирования начался с 2010 г. и продолжается по настоящее время. В целом его характеризует повышение эффективности таможенного администрирования в соответствии с международной практикой, требованиями общества и государства. Целью данного этапа является создание простых и необременительных механизмов государственного администрирования, что особенно актуально в условиях развития интеграционных процессов, и сервисно-ориентированной таможни при сохранении эффективного контроля.

Однако, отмена с 1 июля 2011 г. таможенного контроля на внутренних границах государств-членов Таможенного союза и создание единой таможенной территории обозначили проблемы обеспечения единообразной практики таможенными органами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации. Основная причина различающихся подходов обусловлена тем, что, урегулировав таможенным законодательством Таможенного союза значительный объем таможенных правоотношений, государства-члены Таможенного союза достигли соглашения по прочим отношениям в сфере таможенного дела,

которые должны определяться национальным законодательством. В результате этого, в национальном ведении остались базисные таможенные вопросы, включая понятийные и терминологические вопросы таможенного дела. Так, Таможенный кодекс Таможенного союза (далее – ТК ТС) не дает прямого определения термину «таможенное дело».

Федеральный закон («О таможенном регулировании в Российской Федерации» от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ, в ред. от 6 декабря 2011 г.), определяет таможенное дело в Российской Федерации как «совокупность средств и методов обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, а также запретов и ограничений при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывоза товаров из Российской Федерации» (ч. 1 ст. 2). В ст. 1 Кодекса Республики Казахстан «О таможенном деле в Республике Казахстан» (далее — Кодекс) понятие таможенного дела в Республике Казахстан идентично понятию таможенного регулирования, которое большей частью совпадает с определением таможенного регулирования, приведенным в ст. 1 Таможенного кодекса Таможенного союза¹. В то же время в Кодекс также включены также главы, которые посвящены основам организации деятельности таможенной системы и таможенных органов Республики Казахстан (глава 2), материальному обеспечению должностных лиц и социальной защите должностных лиц таможенных органов (глава 60). Таким образом, таможенное дело в Республике Казах-

стан охватывает более широкий перечень отношений, чем это изложено в законодательном определении понятия «таможенное дело» в Республике Казахстан. В ч. 2 ст. 2 Таможенного кодекса Республики Беларусь понятие «таможенное дело представляет собой совокупность методов и средств, обеспечивающих соблюдение таможенного законодательства»².

Такие же разногласия присутствуют в определении ведущих терминов в отношении понятия таможенного администрирования. Так, определение «таможенное администрирование» в нормативных правовых актах Республики Беларусь не приведено. А в действующих решениях Евразийской экономической комиссии (далее — ЕЭК) и Комиссии таможенного союза также не выявлено наличия определений понятий «таможенное дело» и «таможенное администрирование», хотя в настоящее время применение этих терминов в практике работы ЕЭК является общепринятым и повсеместным.

Нужно отметить, что научная литература содержит достаточно много определений понятия «таможенное администрирование», которые отражают взгляды исследователей, как правило, теоретиков, но трудны для понимания участниками внешнеэкономической деятельности и должностных лиц таможенных органов. Кроме того, эти определения далеки от единого подхода к пониманию процессов, стоящих за этим понятием [3]. О.Ю. Бакаевой таможенное администрирование понимается как «управленческая деятельность таможенных органов, направленная на содействие

¹ Кодекс Республики Казахстан «О таможенном деле в Республике Казахстан» от 30 июня 2010 г. № 296-IV ЗРК (в ред. от 10 июля 2012 г.)

² Таможенный кодекс Республики Беларусь от 4 января 2007 г. № 204-З (в ред. от 15.07.2009 г.)

развитию внешней торговли и оказанию услуг лицам, перемещающим товары и транспортные средства через таможенную границу, а также выполнение фискальных, правоохранительных, контрольных функций» [1].

М.В. Иващенко термин «таможенное администрирование» определяется как «регламентированная правовыми нормами организационно-управленческая деятельность таможенных органов, направленная на обеспечение процессуальных форм реализации прав и обязанностей субъектов правоотношений в сфере таможенного дела» [4]. А.Д. Ершов определяет таможенное администрирование в широком смысле слова «как специфическую методологию управления, систему административных методов и технологий воздействия на сферу внешнеэкономической деятельности, организуемая и управляемая с целью качественной реализации функций таможенного регулирования и контроля, обеспечения социально-экономической эффективности этого сектора экономики. В более узком смысле таможенное администрирование – это инструментальное обеспечение реализации функций таможенного регулирования и контроля или инструмент управления таможенной деятельностью».

В исследовании Е.Ю. Барышниковой отмечается, что таможенное администрирование «является важнейшим инструментом управления таможенным делом, главным содержанием которого являются:

- инициирование законодательных актов по упорядочению и эффективной реализации процедуры прохождения товаров через таможенную границу страны;

- эффективная реализация разрабатываемых и принятых к исполнению законодательных норм и правил;

- содействие эффективной работе таможенных органов по ускорению и эффективному прохождению товаров через границу;

- обеспечение поступлений в доходную часть бюджета, предусмотренных российским законодательством».

При этом в Концепции развития таможенных органов Российской Федерации содержится определение «таможенного администрирования, представляющего собой совокупность средств и методов обеспечения соблюдения таможенного законодательства физическими и юридическими лицами при перемещении ими товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации». Наиболее широким и отвечающим современному состоянию экономики определением, раскрывающим интеграционный потенциал таможенного администрирования, является трактовка, данная М.В. Кинякиным. Его подход позволяет рассматривать таможенное администрирование как формальный динамический социально-экономический институт гражданской институциональной подсистемы, обеспечивающий осуществление внешнеэкономической деятельности, основной задачей которого является снижение транзакционных издержек институциональных соглашений, действующих в его рамках, а также стимулирование их активности» [5].

Таким образом, существующие в официальных документах и научных исследованиях трактовки основополагающих терминов, приводят к отсутствию единой устоявшейся

профессиональной терминологии, отражающих функциональную структуру процессов, стоящих за понятием «таможенное администрирование», его субъектно-объектной части, что не обеспечивает единообразия действия практиков и системной теории, позволяющей концептуально объяснять и прогнозировать развитие таможенной системы. Учитывая результаты анализа формирования терминологии как в ретроспективном, так и в перспективном аспекте, вопрос о едином для государств-членов Таможенного союза определении понятия «таможенное администрирование» является особенно актуальным.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Бакаева О.Ю. Правовые аспекты таможенного администрирования: понятие и признаки // Государство и право. 2009. № 11. С. 94–98.
2. Бойкова М.В. Анализ опыта совершенствования таможенного администрирования в условиях международной интеграции // Вестник Московского государственного областного университета. Серия Экономика. 2014. № 1. С. 8–15.
3. Бойкова М.В. Совершенствование теории администрирования. М.: РТА, 2013. 57 с.
4. Иващенко М.В. Администрирование в деятельности таможенных органов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011. 23 с.
5. Кинякин М.В. Таможенное администрирование как институт интеграции России в мировую экономику: дисс. ... канд. экон. наук. Ростов-на-Дону, 2012. 175 с.