

Блинова О.Н. – магистр экономики. Российская таможенная академия, Владивостокский филиал. Владивосток, Россия. (olyaloveyou_93@mail.ru)

ТАМОЖЕННЫЕ ОРГАНЫ КАК ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА

Аннотация. В современных условиях одной из наиболее важных проблем повышения результативности деятельности таможенной службы является проблема системного анализа ее деятельности. При этом большое значение приобрели результаты деятельности таможенных органов по формированию доходов федерального бюджета от таможенных платежей. Целесообразность проведения оценки результативности экономической деятельности таможенных органов обусловлена не только повышением их роли в качестве источника государственных доходов, но и необходимостью перехода на интенсивный путь развития таможенной службы, при котором увеличение получаемых доходов обеспечивается не только ростом объемов внешнеторговых операций, но и деятельностью таможенных органов по минимизации их потерь. В теории и практике современной экономической науки остался нерешенным ряд проблем, связанных с оценкой результативности экономической деятельности таможенных органов, недостаточно изучены факторы, оказывающие непосредственное влияние на результаты экономической деятельности таможенных органов, а также механизм их воздействия, отсутствует целостная система методов анализа и оценки экономических результатов деятельности таможенных органов, позволяющая дать объективную картину функционирования таможенных органов в целом.

Ключевые слова: таможенные органы, таможенная система Российской Федерации, эффективность института таможенного дела, факторы повышения результативности таможенного дела.

Blinova O.N.

CUSTOMS AUTHORITIES AS INSTITUTE OF STATE

Annotation. In modern conditions, one of the most important problems of improving the performance of the customs service is the problem of a system analysis of its activities. At the same time, the results of the activities of customs authorities on the formation of federal budget revenues from customs payments have acquired great importance.

The appropriateness of assessing the economic performance of customs authorities is due not only to an increase in their role as a source of state revenue, but also to the need to switch to an intensive path of development of the customs service, in which the increase in income is provided not only by an increase in foreign trade, but also by the activities of customs authorities minimize their losses. In the theory and practice of modern economic science, a number of problems have remained unresolved related to assessing the effectiveness of economic activities by customs authorities, the factors that directly affect the results of economic activities of customs authorities, as well as the mechanism of their impact, are not adequately studied; there is no holistic system of methods for analyzing and evaluating economic results activities of customs authorities, allowing to give an objective picture of the functioning of customs authorities in general.

Keywords: customs authorities, the customs system of the Russian Federation, the effectiveness of the institution of customs, factors of increasing the effectiveness of customs.

Введение. В условиях становления современной рыночной системы, увеличения числа международных перевозок и развития внешнеэкономических связей значительно возросли требования к таможенной деятельности, в частности, к эффективности функционирования института государственного управления. В современных условиях одной из наиболее важных проблем повышения результативности деятельности таможенной службы является проблема системного анализа ее деятельности. При этом большое значение приобрели результаты деятельности таможенных органов по формированию доходов федерального бюджета от таможенных платежей. Одновременно в данной статье рассматривается недостаточно изученная проблема соотношения эффективности функционирования органа таможенного дела в концепции со стратегическими целями Российского государства в эпоху глобализации и волатильности политических рынков. Новацией данной статьи является выдвигаемое положение о том, что эффективность деятельности таможенной системы не сводится исключительно к результативности органа в сфере сбора таможенных платежей.

Доказательство тезиса. Целесообразность проведения оценки результативности экономической деятельности таможенных органов обусловлена не только повышением их роли в качестве источника государственных доходов, но и необходимостью перехода на интенсивный путь развития таможенной службы, при котором увеличение получаемых доходов обеспечивается не только ростом объемов внешнеторговых операций, но и деятельностью таможенных органов по минимизации их потерь. В целях решения данной проблемы необходимо усовершенствовать методологию анализа и способы оценки экономических результатов деятельности таможенных органов.

Большая протяженность государственной и таможенной территории современной России, удаленность отдельных таможенных органов от центрального аппарата, наличие ярко выраженной региональной специфики

внешнеэкономической деятельности предопределили необходимость существования таких структурных элементов системы таможенных органов, как региональные таможенные управления, осуществляющих руководство таможенными органами в каждом федеральном округе Российской Федерации.

В настоящее время в теории и практике современной экономической науки остался нерешенным ряд проблем, связанных с оценкой результативности экономической деятельности таможенных органов. Так, недостаточно изучены факторы, оказывающие непосредственное влияние на результаты экономической деятельности таможенных органов, а также механизм их воздействия. Кроме того, отсутствует целостная система методов анализа и оценки экономических результатов деятельности таможенных органов, позволяющая дать объективную картину функционирования таможенных органов в целом.

Результат, который может претендовать на научную ценность будет определяться тем обстоятельством, насколько задачи, поставленные таможенной службой России ориентированы на достижение стратегических целей России, в частности:

- Насколько сама система таможенных органов может характеризоваться как органическое, а не суммативное, целое по Г.В.Ф. Гегелю;
- Насколько директивные задания, которые доводятся до региональных таможенных управлений соответствуют стратегическим целям развития регионов, особенно территорий, которым отведена роль территорий опережающего экономического развития.

Тем самым выдвигается гипотеза о необходимости критического осмысления адекватности действующей методики оценки результативности экономической деятельности таможенных органов с помощью применения показателей, которые в большей мере отражали бы сопряженность целей

регионального развития территорий и плановых показателей, которые доводятся до региональных таможенных управлений. Улучшение качества оценки может быть достигнуто с учетом целого ряда факторов: макроэкономических показателей, развития внешнеторговых связей, внутреннего экономического развития региона, материально-технического оснащения таможенных органов региона страны и др.

Практическая значимость исследования заключается в том, проведенное ранжирование факторов, оказывающих влияние на результативность экономической деятельности таможенных органов, способствует достижению объективной оценки экономических результатов деятельности таможенных органов современной России, а также способствует развитию региональному развитию страны.

Эффективность функционирования таможенной службы Российской Федерации, повышение результативности ее деятельности, а также качественное совершенствование в современных условиях, невозможно без рассмотрения ее системной составляющей. В настоящее время происходят активные преобразования в системе таможенных органов Российской Федерации. Частью экономической модернизации таможенных органов Российской Федерации, ориентированной на инновационный уровень развития с диверсифицированной экономикой, а также политический процесс, направленный на координацию в противодействии общим вызовам и угрозам, стало усиление интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза. (далее -- ЕАЭС)

Основные категории и понятия, относящиеся к характеристике такого глобального феномена как система таможенных органов, например, таможенная система имеет конституционные основания, что достаточно четко просматривается в статье 5 части 3, статье 12, статье 15, ст. 71 и ряде других статей Конституции Российской Федерации [1].

В таможенном кодексе Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕАЭС) понятие «система таможенных органов» упоминается в статье 253, а

также пункте 8 статьи 351 ТК ЕАЭС. Так, согласно статье 253 ТК ЕАЭС таможенные органы представляют собой единую федеральную централизованную систему [2].

В общем смысле под системой понимается совокупность разнородных элементов, предназначенная для достижения общей цели [3]. Основными признаками системы являются: наличие определенной задачи; взаимосвязь элементов системы и взаимодействие их с окружающей средой; каждый элемент системы может рассматриваться как самостоятельная система [3]. Рассматривая таможенные органы как систему можно выделить следующие ее элементы: сотрудники, здания, документы, участники ВЭД и т.д. Говоря о системе таможенных органов, необходимо отнести ее к динамичной системе. Динамизм нормативно-правового регулирования таможенной системы должен всесторонне учитывать изменения и дополнения таможенного законодательства в ходе формирования и функционирования системы таможенных органов и отдельных ее частей [4].

В качестве примера приведем такие нормативно-правовые акты: приказ ГТК РФ от 23 июля 2001 г. № 708 «Об утверждении Инструкции об особенностях таможенного оформления и таможенного контроля товаров, перевозимых в крупнотоннажных контейнерах железнодорожным транспортом транзитом через территорию Российской Федерации», Положение об осуществлении контроля и учета внешнеторговых бартерных сделок, предусматривающих перемещение товаров через таможенную границу (приказ ГТК РФ от 11 апреля 1997 г. № 01-23/8878), приказ ФТС России от 18 марта 2013 г. № 503 «Об утверждении Инструкции о порядке действий должностных лиц таможенных органов при приостановлении и принятии на хранение наличных денежных средств и (или) денежных инструментов, перемещение которых приостановлено», Постановление Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2008 г. № 688 «Об утверждении перечней кодов медицинских

товаров, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10%» и другие [5, 6, 7, 8].

Основными наиболее фундаментальными факторами таможенной системы являются: функциональная общность таможенных органов (проведение единой таможенной политики (статья 1, 351 ТК ЕАЭС); организационные взаимодействия и взаимосвязи (взаимосвязь каждого таможенного органа с другими выше и нижестоящими таможенными органами, звеньями (статья 253 ТК ЕАЭС); единство и целостность системы таможенных органов (каждый таможенный орган представляет собой неразрывную составную часть системы); иерархичность; структурность и субординация.

В соответствии со статьей 253 Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» таможенные органы составляют единую централизованную систему. Данный закон закрепляет четырехзвенную систему таможенных органов, в которую входят: федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в области таможенного дела; региональные таможенные управления (далее – РТУ); таможни; таможенные посты [9].

В соответствии с Указом Президента РФ от 15 января 2016 г. № 12 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» Федеральная таможенная служба (далее – ФТС России) переведена из подчинения Правительства РФ в ведение Министерства финансов РФ с передачей последнему функций по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области таможенного дела. Главной целью данного решения является формирование единой системы администрирования, сбора и последующего использования всех налоговых и неналоговых платежей. Однако стоит учитывать, что приоритетной функцией таможенных органов Российской Федерации все же

является таможенный контроль. Кроме того, необходимо более пристальное внимание на «низовое звено» системы таможенных органов – таможенные посты, доминирующие по своему количественному составу в данной системе. Особенностью данной категории элементов таможенной системы является то, что лишь часть из них обладает статусом юридического лица (пункт 6 статьи 253 федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [9]).

Перечень таможенных постов, обладающих статусом юридического лица определен приказом ФТС России от 15 февраля 2011 г. № 318 «Об утверждении перечня региональных таможенных управлений, таможен, таможенных постов (со статусом юридического лица), учреждений, находящихся в ведении ФТС России, и правительств таможенной службы Российской Федерации за рубежом» [10]. Вместе с тем, в соответствии с приказом ФТС России от 4 сентября 2014 г. № 1701 «Об утверждении Общего положения о таможенном poste» (далее – общее положение о таможенном poste) правовая сущность данной разновидности таможенных постов законодательно не определена [11]. При этом таможенный пост, не имеющий статуса юридического лица, не может быть истцом, ответчиком и третьим лицом в суде, то есть не обладает процессуальной правоспособностью. Однако судебными органами данная позиция не поддерживается. Так, в рамках рассмотрения судебного дела № А40-78812/13 Федеральным арбитражным судом Московского округа был сохранен в качестве ответчика таможенный пост без статуса юридического лица [12].

В рамках совершенствования существующей структуры системы таможенных органах пристального внимания заслуживают специализированные таможенные органы, деятельность которых направлена на осуществление определенных функций и конкретных таможенных операций. В настоящее время действуют Региональное оперативно-поисковое

управление, Региональное таможенное управление радиоэлектронной безопасности объектов таможенной инфраструктуры, Центральное информационно-техническое управление и Центральное экспертно-криминалистическое таможенное управление. Также специализированные таможенные органы присутствуют среди таможен и таможенных постов. К их числу относят оперативные таможни и тыловые таможенные посты.

Оперативные таможни присутствуют в каждом РТУ и выполняют задачи, связанные с обеспечением в регионе специальных функций по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями. Оперативные таможни осуществляют свою деятельность под общим руководством ФТС России и непосредственным руководством РТУ. Так, например, контроль оперативно-розыскной, правоохранительной, оперативно-аналитической деятельности осуществляет Главное управление по борьбе с контрабандой ФТС России; деятельность, связанная с организацией административных расследований, таможенных расследований и дознания находятся под контролем Управления таможенных расследований и дознания ФТС России. С учетом того что РТУ в своей структуре не имеют собственных подразделений, выполняющих правоохранительные функции, фактический контроль правоохранительной деятельности таможен осуществляют оперативные таможни. В этой связи, РТУ, являясь правоохранительными органами, фактически правоохранительных функций не осуществляют. В этой связи целесообразно включить оперативные таможни в структуру РТУ в качестве структурных подразделений, которые можно объединить в службы с сохранением существующей специализации по отдельным направлениям правоохранительной деятельности.

В последнее время более значимой проблемой в системе таможенных органов стала реорганизация и ликвидация таможенных органов и смена их местонахождения без наличия четких и понятных оснований. Кроме того, присутствуют случаи ликвидации хорошо работающих и технически оснащенных таможен и таможенных постов.

В качестве примера приведем Курский таможенный пост, местонахождение которого было перенесено из областного центра в «глубинку». Реакцией на это со стороны участников ВЭД стало письмо в адрес местной администрации, в котором указывалось, что при принятии решения об изменении места дислокации поста не учитывались интересы местных предприятий и организаций, что «влечет для них огромные убытки, вызванные ростом непроизводственных издержек» и даже может привести «к полному коллапсу в сфере внешнеэкономической деятельности».

Заключение. Таким образом, таможенная система – это общее и собирательное определение, подразумевающее не только государственные и иные структуры, обеспечивающие реализацию таможенной политики, но и практические формы их деятельности [13]. Деятельность таможенных органов имеет динамичный характер и непрерывно дополняется новыми нормативно-правовыми актами в области таможенного дела, вносящие существенные коррективы в систему функционирования таможенных органов в целом. На сегодняшний день остаются нерешенными следующие проблемы, оказывающие непосредственное влияние на эффективность функционирования таможенной системы Российской Федерации:

1. Неопределенность процессуального положения таможенных постов, не являющихся юридическими лицами.
2. Отсутствие в структуре РТУ собственных подразделений, выполняющих правоохранительные функции.
3. Необходимость колоссальных вложений в реализацию мероприятий в части обустройства приграничной околотаможенной инфраструктуры в рамках реализации Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации.
4. Зачастую при перемещении таможенных органов страдают интересы широкого круга участников таможенных правоотношений.

В рамках решения данных проблем необходимы следующие мероприятия:

1. Определение правового статуса таможенных постов, не являющихся юридическими лицами, а также формирование критериев, влияющих на наделение таможенного поста статусом юридического лица.

2. Включение оперативных таможен в структуру РТУ в качестве структурных подразделений, которые можно объединить в службы с сохранением существующей специализации по отдельным направлениям правоохранительной деятельности.

3. «Стимулирование бизнеса» посредством создания привлекательных условий для ведения бизнеса, а также предоставление таможенных и налоговых преференций.

4. Разработка четких параметров изменения условий, обосновывающих объективную потребность принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации таможенных органов РФ

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). СПС «Гарант» Официальный сайт. URL://<https://www.garant.ru/> (30.05.2020).

2. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе евразийского экономического союза) Федеральный закон от 29.12.2014 №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // СПС «Гарант» Официальный сайт. URL: // <https://www.garant.ru/> (30.05.2020).

3. Федеральный закон от 29.12.2014 №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // СПС «Гарант» Официальный сайт. URL:// <https://www.garant.ru/> (30.05.2020).

4. Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» // СПС «Гарант» // <https://www.garant.ru/> (30.05.2020).

5. Постановление Правительства РФ от 15.09.2008 № 688 (ред. от 20.03.2018) «Об утверждении перечней кодов медицинских товаров, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов» // СПС «Гарант» Официальный сайт. URL:// <https://www.garant.ru/> (30.05.2020).

6. Приказ ГТК РФ от 11.03.1997 № 110 (ред. от 22.08.2002) «Об особенностях осуществления таможенного контроля и таможенного оформления товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации при совершении внешнеторговых бартерных сделок» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 16.04.1997 № 1292) // СПС «Гарант» Официальный сайт. URL:// <https://www.garant.ru/> (30.05.2020).

7. Приказ ГТК РФ № 708, МПС РФ № 19 от 23.07.2001 (с изм. от 22.01.2004) «Об утверждении Инструкции об особенностях таможенного оформления и таможенного контроля товаров, перевозимых в крупнотоннажных контейнерах железнодорожным транспортом транзитом через территорию Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 06.09.2001 № 2930) // СПС «Гарант» Официальный сайт. URL:// <https://www.garant.ru/> (30.05.2020).

8. Приказ ФТС России от 18.03.2013 № 503 «Об утверждении Инструкции о порядке действий должностных лиц таможенных органов при приостановлении и принятии на хранение наличных денежных средств и (или) денежных инструментов, перемещение которых приостановлено» // СПС «Гарант» // Официальный сайт. URL: // <https://www.garant.ru/> (30.05.2020).

9. Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «Гарант» // Официальный сайт. URL: // <https://www.garant.ru/> (30.05.2020).

10. Приказ ФТС России от 15 февраля 2011 г. № 318 «Об утверждении перечня региональных таможенных управлений, таможен, таможенных постов (со статусом юридического лица), учреждений, находящихся в ведении ФТС России, и правительств таможенной службы Российской Федерации за рубежом» // СПС «Гарант» Официальный сайт. URL: // <https://www.garant.ru/> (30.05.2020).

11. Приказ ФТС России от 4 сентября 2014 г. № 1701 «Об утверждении Общего положения о таможенном poste»// СПС «Гарант». Официальный сайт. URL: // <https://www.garant.ru/> (30.05.2020).

12. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 24 июля 2014 г. № Ф05 – 7692/14 по делу № А40-78812/13 // СПС «Гарант» Официальный сайт. URL: // <https://www.garant.ru/> (30.05.2020).

13. Дальневосточное таможенное управление// Официальный сайт. URL: www.dvtu.customs.ru. (31.05.2020).

© О.Н. Блинова, 2020