

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТАМОЖЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ: ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ

© 2009 г. О. Ю. Бакаева¹

Реформирование таможенного законодательства Российской Федерации нацелено на всемерное содействие развитию внешней торговли товарами, в основе которого находятся унификация и упрощение таможенных процедур. Для таможенных органов на первый план выдвигается задача, объединяющая две трудно совместимых стороны. С одной стороны, они должны выполнять функции, для исполнения которых и были созданы: фискальную, защитную, контрольную, правоохранительную. С другой – они не могут не только препятствовать товарообороту, но и обязаны содействовать его активизации, ускорять международный торговый обмен, помогать развиваться таможенным отношениям. Решение этой противоречивой (в определенной степени) задачи возможно путем совершенствования *таможенного администрирования* – одного из основных элементов эффективного функционирования таможенной системы и экономики государства.

Администрирование толковые словари определяют как управление посредством приказов и распоряжений, а администрировать – управлять, руководить чем-либо². Такое определение в целом правильно, учитывая, что в широком смысле под управлением понимаются и организация, и прогнозирование, и мониторинг, и координация, и контроль.

Постановка вопроса об администрировании доходов и понятии администрирования доходов впервые прозвучала в работе С.В. Запольского: “...Под администрированием государственных доходов следует понимать деятельность по обеспечению возникновения, исполнения финансовых обязательств и мобилизации в бюджет предусмотренных законом денежных доходов государства”³. Несомненно, что администрирование представляет собой управленческую деятельность, а следовательно, присуще органам публичной власти и строится на основе отношений власти и подчинения.

Большинство исследований, появившихся в последние годы и посвященных тем или иным аспектам администрирования, относятся к области налоговых отношений⁴. При

этом, как правило, в них анализируются законодательные нормы и предлагаются пути совершенствования налогового администрирования. Такой интерес во многом объясняется появлением данного понятия в налоговом законодательстве. Несмотря на различия в отношении к данной категории (от полного неприятия до одобрения), она уже обсуждается в науке и вызывает ряд споров.

До настоящего времени не сложилось единого подхода к понятию администрирования, его признакам, классификации и структуре. Вероятно, эти вопросы при дальнейшем исследовании приведут ученых к различным позициям, что обусловлено их дискуссионностью.

Под категорией таможенного администрирования в экономической науке понимают “такое функционирование организационной системы таможенного управления, которое, по сути, становится инструментом реализации регулирующей и фискальной функций таможенных органов, повышения надежности и качества пограничного товародвижения и снижения нарушений таможенных правил”⁵. Нельзя не отметить, что наиболее активно разработкой понятия таможенного администрирования, поиском путей его совершенствования занимаются представители экономической, а не юридической науки. Между тем, полагаем, что данная категория должна быть в полной мере исследована и учеными-правоведами, учитывая, что в основе таможенного администрирования находится система правовых мероприятий. Многогранность данной категории позволяет рассматривать ее с различных ракурсов: и как элемент таможенной политики, и как инструмент таможенного регулирования, и как составляющую таможенного дела, и как вид управленческой деятельности.

Термин “таможенное администрирование” встречается в ведомственных приказах, а в 2005 г. появился в Концепции развития системы таможенных органов Российской Федерации⁶. В данном документе под ним понимается совокупность средств и методов обеспечения соблюдения таможенного законодательства физическими и юридическими лицами при перемещении ими товаров и транспортных средств через таможенную границу РФ. Это определение перекликается с

¹ Заведующая кафедрой публичного права Саратовского государственного социально-экономического университета, доктор юридических наук, профессор.

² См., например: *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1995. С. 17.

³ *Запольский С.В.* О системе органов, администрирующих государственные доходы // *Субъекты советского административного права. Сборник научных трудов СЮИ.* Свердловск, 1985. С. 148.

⁴ См., например: *Дадашев А.З., Лобанов А.В.* Налоговое администрирование в Российской Федерации. М., 2002;

Титов А.С. Теоретико-правовые основы налогового администрирования в Российской Федерации. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2007; *Фонова И.В.* Налоговое администрирование крупнейших налогоплательщиков в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008 и др.

⁵ *Пруцак С.Ф.* Инновационное развитие таможенного администрирования внешнеэкономической деятельности. Автореф. дисс. ... доктора экон. наук. М., 2007. С. 11.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 2. Ст. 260.

понятием таможенного дела (п. 2 ст. 1 Таможенного кодекса РФ) (далее – ТК РФ) как совокупности методов и средств обеспечения и соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, а также запретов и ограничений, установленных в соответствии с законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности и связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу. В итоге тяжеловесность и запутанность последней категории перешла и на понятие таможенного администрирования, не добавив ясности и четкости в понимании.

Учитывая, что администрирование – это в первую очередь управление, оно не может осуществляться без качественной правовой базы, включающей комплекс механизмов регулирования всех групп общественных отношений, складывающихся в области таможенного дела. В данной связи таможенное администрирование можно классифицировать на такие виды, как:

- администрирование таможенных процедур;
- администрирование таможенных платежей;
- администрирование форм таможенного контроля;
- администрирование запретов и ограничений, установленных в соответствии с законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности;
- администрирование мер государственного принуждения, применяемых таможенными органами, и др.

В рамках каждого из видов логично просматриваются подвиды. Так, администрирование таможенных платежей осуществляется в отношении и таможенных пошлин, и налогов, взимаемых при ввозе товаров на таможенную территорию РФ, и таможенных сборов.

Выработка правовых подходов к сущности таможенного администрирования позволила выделить два его основных, качественно различимых уровня:

1-й уровень – формирование стратегии таможенного дела; выработка государственной политики и нормативного правового регулирования в области таможенного дела;

2-й уровень – функционирование инструментов реализации правовых основ, регулирующих отношения в области таможенного дела.

В настоящее время прослеживается тенденция к нормативному закреплению политических шагов. Пример тому – принятие ряда концепций, в том числе и в области таможенного дела⁷. Принятие концептуальных документов

⁷ См., например: Концепция системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации, утв. приказом Государственного таможенного комитета РФ от 26 сентября 2003 г. // Документ опубликован не был. Содержится в СПС “КонсультантПлюс”; Концепция системы предварительного информирования таможенных органов Российской Федерации, утв. приказом Федеральной таможенной службы от 10 марта 2006 г. (далее – ФТС) // Таможенный вестник. 2006. № 7; Концепция развития таможенного контроля после выпуска товаров и (или) транспортных средств, утв. приказом ФТС России от 7 декабря 2007 г. // Таможенный вестник. 2008. № 1; Концепция создания межведомственной интегрированной автоматизированной информационной системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, утв. распоряжением Правительства РФ от 4 мая 2008 г. // Собрание законодательства РФ. 2008. № 19. Ст. 2223.

требует углубленной и четкой детализации и конкретизации в различных нормах права, поскольку создание и упрочение политико-правовой базы обуславливают подбор целого арсенала средств для ее реализации. В первую очередь таким средством является четкий правовой механизм.

В рамках совершенствования таможенного администрирования проводится работа по принятию Федеральной таможенной службой (далее – ФТС) ряда административных регламентов. Их достоинством следует признать обстоятельную регламентацию исполнения определенных функций таможенных органов, включающую четкую, поэтапную схему действий и процедуру работы⁸. Это позволяет подконтрольному субъекту выступать в качестве не просителя государственных услуг, а их потребителя.

При реализации правовых основ, регулирующих отношения в области таможенного дела, для таможенных органов первостепенной задачей является обеспечение соблюдения законодательства РФ о таможенном деле. Высокий уровень эффективности таможенного администрирования должен достигаться и за счет простоты и оперативности оформления перемещаемых товаров и транспортных средств.

Таможенное администрирование обладает рядом характерных черт, объединяющих его с администрированием как правовой категорией, и особенностей, раскрывающих его специфику и отраслевую принадлежность, которые могут быть представлены как присущие ему признаки.

1. Таможенное администрирование обладает признаком нормативности. Должностные лица таможенных органов, исполняющие свои обязанности в соответствии с принципом “запрещено все, что прямо не разрешено законом”, руководствуются нормами права, закрепленными в различных источниках таможенного права. Это могут быть акты таможенного законодательства, так и положения, закрепленные в иных нормативных актах, содержащих правила, регулирующие отношения в области таможенного дела. Например, положением ст. 34 Налогового кодекса РФ указывается, что таможенные органы пользуются правами и несут обязанности налоговых органов по взиманию налогов при перемещении товаров через таможенную границу РФ.

Установление различных направлений таможенного администрирования в нормативных правовых актах должно осуществляться в рамках проводимой государством политики, а также быть направлено не только на четкую регламентацию полномочий таможенных органов, но и на постепенное упрощение таможенных процедур. ФТС, наделенная функцией нормотворчества, не должна возводить дополнительные препятствия для лиц, перемещающих товары и транспортные средства через таможенную границу РФ.

Данный признак позволяет утверждать, что таможенное администрирование носит ярко выраженный юридический характер, поскольку оно опосредовано правовыми нормами.

2. Таможенное администрирование есть управленческая деятельность таможенных органов. Данный признак

⁸ См., например: Административный регламент Федеральной таможенной службы по предоставлению 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, утв. приказом ФТС от 24 мая 2006 г. // БНА федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 42.

имеет дуалистическое значение. Во-первых, в его основе – отношения власти и подчинения. Во-вторых, данная деятельность осуществляется только органами, уполномоченными государством в области таможенного дела, – таможенными органами. Как органы государственного управления, они направляют свои действия на круг подконтрольных субъектов – лиц, перемещающих товары и транспортные средства через таможенную границу.

Следует разграничивать понятия “таможенное администрирование” и “деятельность таможенных органов”. Полагаем, что они соотносятся как часть и целое, поскольку последняя категория включает в себя и взаимодействие с субъектами, не подчиненными системе таможенных органов. К ним, например, относятся федеральные органы исполнительной власти, таможенные органы иностранных государств, международные организации и пр.

3. Таможенное администрирование нацелено на содействие развитию внешней торговли. В идеале таможенные органы должны осуществлять свои функции в первую очередь для участников внешнеэкономической деятельности, что обуславливает реализацию их сервисной функции. Это приведет к расширению международных связей, интеграции России в мировую экономику, активизации товарооборота. В данной связи таможенное администрирование должно предусматривать прекращение излишнего вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов. Фискальная и правоохранительная функции, безусловно, весьма значимы для таможенных органов, однако они должны носить производный характер, уступая пальму первенства стратегическому направлению их деятельности.

4. Таможенное администрирование основано на организационном разделении функций между звеньями системы таможенных органов. Такое разграничение обуславливает закрепление за каждым видом таможенного органа (региональное таможенное управление, таможня, таможенный пост) полномочий, присущих именно ему. Таможенный орган на своем уровне осуществляет систему мер, predeterminedных рамками собственной компетенции. Правовой статус субъектов требует четкого определения и недопущения дублирования полномочий, как это иногда происходит в настоящее время. Так, взимание таможенных пошлин, налогов, антидемпинговых, специальных, компенсационных пошлин, таможенных сборов закреплено одновременно за ФТС⁹, таможнями¹⁰ и таможенными постами¹¹.

Следует отметить, что дифференциация функций между уровнями системы таможенных органов должна происходить в рамках принадлежащих им функций, важнейшими из которых являются: фискальная, правоохранительная, контрольная, защитная. Их разнообразие свидетельствует о полифункциональности системы таможенных органов.

5. Таможенное администрирование предполагает подконтрольность таможенных органов снизу доверху, что обеспечивается системой ведомственного контроля.

⁹ См.: п. 5.3.1. Положения о Федеральной таможенной службе, утв. Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2006 г. (в ред. от 5 июня 2008 г.) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 32. Ст. 3569; 2008. № 24. Ст. 2867.

¹⁰ См.: п. 6 Общего положения о таможне, утв. приказом ФТС от 12 января 2005 г. (в ред. от 13 августа 2007 г.) // БНА федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 14; 2007. № 41.

¹¹ См.: п. 5 Общего положения о таможенном poste, утв. приказом ФТС от 13 августа 2007 г. // БНА федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 41.

Это означает, что вышестоящий таможенный орган или вышестоящее должностное лицо таможенного органа в любое время вправе отменить или изменить не соответствующее требованиям законодательства РФ решение нижестоящего таможенного органа (или его должностного лица), а также принять меры в отношении неправомерных действий (бездействия) нижестоящих таможенных органов или нижестоящих должностных лиц таможенных органов.

6. Таможенное администрирование обеспечивается юридической ответственностью органов публичной власти. Наиболее ярко данный признак проявляется в норме ст. 413 ТК РФ. Должностные лица за неправомерные решения, действия (бездействие) несут дисциплинарную, административную, уголовную и иную ответственность в соответствии с российским законодательством. Если же перечисленные действия причинили субъектам внешнеэкономической деятельности и их имуществу вред, таможенные органы обязаны его возместить.

В рамках реализации данного принципа любое лицо вправе обжаловать решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица, если такими решениями, действиями (бездействием), по мнению этого лица, нарушены его права, свободы или законные интересы, а также созданы препятствия к их реализации либо незаконно возложена на него какая-либо обязанность.

7. Таможенное администрирование предусматривает сочетание частных и публичных интересов. Оно направлено на повышение качества проведения таможенных процедур в отношении юридических и физических лиц, перемещающих через таможенную границу товары и транспортные средства.

С помощью таможенного администрирования гарантируется реализация различных интересов. Упрощение таможенных процедур, в котором заинтересованы и государство, и частные субъекты, имеет политико-правовой характер, поскольку их применение на основе реформируемой правовой основы приближает Россию к стандартам Всемирной торговой организации и положениям Международной (Киотской) конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 г. Положения указанной Конвенции направлены на установление баланса интересов государства и бизнеса, а также на укрепление экономических отношений и сотрудничества всех стран.

Достижение баланса между частными и публичными интересами не ограничивается исключительно регламентацией соответствующих положений в законодательстве. Такие установленные правила должны быть реально функционирующими, действующими, а не декларативными.

8. Таможенное администрирование должно быть эффективным. Без данного признака исчезает смысл существования данной категории, так как он отражает целесообразность работы органа исполнительной власти. Под эффективностью администрирования понимаются конечные результаты функционирования органов публичной власти в целом. Позитивная результативность таможенного администрирования достигается унификацией таможенных процедур, сокращением времени таможенного оформления, мобильностью таможенного контроля, реализацией превентивных целей, защитой национальной экономики.

В настоящее время приоритетными направлениями таможенного администрирования, отражающими его эффективность, являются: предварительное информирование, система управления рисками, электронное декларирование, борьба с таможенным оборотом контрафактной продукции.

Разработка системы признаков таможенного администрирования и раскрытие их содержания позволили сформулировать следующее определение. **Под таможенным администрированием следует понимать управленческую юридическую деятельность таможенных органов, нацеленную на содействие развитию внешней торговли и оказание услуг лицам, перемещающим товары и транспортные средства через таможенную границу, а также выполнение фискальных, правоохранительных, контрольных функций.**

В рамках совершенствования таможенного администрирования при ФТС создан Общественно-консультативный совет по таможенной политике. В его состав помимо представителей ФТС и иных федеральных органов государственной власти входят также представители российских ассоциаций и союзов, репрезентирующие различные сферы отечественной экономики (Торгово-промышленной палаты РФ, Российского союза промышленников и предпринимателей, Ассоциации российских банков, Ассоциации международных автомобильных перевозчиков и пр.).

Совет является общественным консультативным органом. Он призван на основе конструктивного взаимодействия таможенных органов и российских деловых кругов содействовать разработке и реализации таможенной политики в целях обеспечения защиты экономических интересов России, создания оптимальных условий для предпринимательской деятельности, рационализации структуры экспортно-импортных операций, привлечения иностранных инвестиций.

В задачи Совета входят:

1) разработка с учетом интересов деловых кругов предложений по совершенствованию таможенной политики РФ и механизма ее реализации таможенными органами, по созданию условий, способствующих ускорению движения внешнеторговых товаропотоков путем упрощения и ускорения таможенных процедур;

2) повышение уровня правовой культуры в таможенной сфере;

3) содействие осуществлению мер, направленных на единое применение таможенного законодательства всеми таможенными органами РФ;

4) взаимодействие с консультативными советами по работе с участниками внешнеэкономической деятельности при таможенных органах, а также с консультативными органами при таможенных службах иностранных государств;

5) пропаганда таможенного дела в РФ;

6) разработка предложений по совершенствованию и упрощению форм и методов таможенного контроля, борьбы с нарушениями таможенных правил, совершаемыми при перемещении через таможенную границу товаров и транспортных средств;

7) выдвижение предложений по внесению в высшие органы законодательной и исполнительной власти РФ проектов нормативных правовых актов в сфере таможенного дела;

8) содействие осуществлению мер, направленных на защиту интересов отечественных товаропроизводителей, а также потребителей ввозимых товаров¹².

¹² См.: приказ ФТС “Об утверждении Положения и Регламента работы Общественно-консультативного совета по таможенной политике при Федеральной таможенной службе” от 14 июня 2007 г. // Документ опубликован не был. Содержится в СПС “КонсультантПлюс”.

Несмотря на “открытость” таможенных органов для частных субъектов, многие из них оценивают деятельность таможенных органов негативно. Интересный опрос был проведен Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) относительно результатов реформирования таможенных органов¹³. Большинство участников внешнеэкономической деятельности (72%) указали на наличие проблем во взаимоотношениях с таможнями. 30% оценили их как минимальные, 39% – как средней тяжести, 3% – непреодолимые. Низкий уровень эффективности работы таможенных органов участники внешнеэкономической деятельности связывают с высоким уровнем бюрократизма, а сотрудники таможенных органов – с неумением подконтрольных лиц правильно и своевременно оформлять необходимую таможенную документацию. Приведенные цифры свидетельствуют о недостатках в правоприменительной деятельности таможенных органов, часть которых кроется в несовершенстве отдельных норм законодательства РФ о таможенном деле. Таможенная сфера в России, к сожалению, еще не избавилась от имиджа “проблемной” в связи со сложностью российского законодательства, непрозрачностью таможенного администрирования и, как следствие, затруднительными условиями внешне-торговой деятельности.

При этом нельзя умолчать и о стереотипном мышлении ряда предпринимателей, отмечающих излишнее давление государства на их деятельность, непосильную тяжесть налогового-пошлинного бремени, отсутствие адаптации российского законодательства к динамично изменяющимся условиям. Нередко они предпочитают уклоняться от уплаты таможенных платежей, злоупотребляя правом, а не заниматься налоговым планированием и тщательным просчетом минимизации потерь, используя законные способы. Все же нужно учитывать, что, несмотря на то что ТК РФ, вступивший в законную силу 1 января 2004 г., не снял всех проблем в области таможенного дела, он явился прогрессивным шагом в развитии отрасли таможенного законодательства.

Совершенствование таможенного администрирования не может находиться в отрыве от повышения качества законодательства, регулирующего отношения по перемещению через таможенную границу товаров и транспортных средств. Однако иногда и сам законодатель допускает возможные дефекты правовых норм. Так, в ч. 5 ст. 6 ТК РФ указывается: “Никто не может быть привлечен к ответственности за нарушение таможенных правил, если это нарушение вызвано неясностью правовых норм, содержащихся в нормативных правовых актах в области таможенного дела”. Если же лицам причинен вред вследствие несвоевременного принятия, введения в действие и опубликования нормативных правовых актов в данной области, а также вследствие недостоверности информации, предоставленной таможенными органами, государство возмещает убытки за счет казны РФ. Указание в Кодексе на потенциальную “неясность правовых норм” вызывает удивление, поскольку законодатель сознательно допускает такую неясность и даже (по смыслу данного положения) признает ее обстоятельством, исключаящим юридическую ответственность. Безусловно, данное положение призвано защитить интересы частных субъектов, действующих в условиях весьма противоречивого правового регулирования общественных отношений, однако в Законе (тем более федерального уровня) не должно содержаться формулировок, оправдывающих низкий уровень правовой грамотности государственных органов.

¹³ См.: *Алексеев А.* Взгляд со стороны // *Таможня.* 2007. № 5. С. 10–11.

В заключение следует отметить, что даже самые передовые юридические технологии и прогрессивные шаги на пути совершенствования таможенного администрирования могут быть нивелированы коррумпированностью таможенных органов. Еще в XVII в. В. Петти писал, что к одному из неудобств взимания пошлин относится “большая легкость контрабандного провоза товаров с помощью подкупа, тайного сговора, припрятывания и маскировки товаров и т.д., причем этому не мешают ни присяга таможенных чиновников, ни кары, и в то же время имеются различные способы смягчения и отмены этих кар после обнаружения нарушений”¹⁴.

Итогом усиления фискального интереса современного Российского государства стала криминализация внешней

торговли, повлекшая огромные потери для федерального бюджета. Высокий уровень коррупции приводит к снижению доходов государства и экономическим убыткам, потере уважения со стороны граждан и юридических лиц к государственным органам и свидетельствует о неэффективности таможенного администрирования. Нередко предприниматели отказываются от осуществления экспортно-импортных операций, предвидя необходимость уплаты не только высокого объема таможенных платежей, но и “вознаграждения” сотруднику таможенного органа. Не секрет, что малый и средний бизнес практически отказался от ведения внешне-экономической деятельности, предпочитая закупать импортный товар в России у посредников – крупных оптовых фирм. Поэтому борьба с коррупцией должна стать важной составляющей в деле совершенствования таможенного администрирования и повышения авторитета таможенной службы, в том числе и в международном масштабе.

¹⁴ *Петти В.* Трактат о налогах и сборах. М., 1997. С. 49.