

В.А. Косенко

В.А. Останин

ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ ДИСКРЕЦИОННОГО ПОДХОДА К УПРАВЛЕНИЮ ТАМОЖЕННЫМИ ОРГАНАМИ В УСЛОВИЯХ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ ТОВАРНЫХ РЫНКОВ

В статье дается теоретическое обоснование возможности практического использования модели дискреционного подхода к управлению институтом таможенного дела в специфических условиях глобальной неопределенности товарных и политических рынков. Рассмотрен процесс трансформации управления таможенным делом России от её императивной к императивно-сервисной и сервисной модели управления.

К л ю ч е в ы е с л о в а : таможенная услуга; таможенный сервис; императивная модель управления; сервисная модель управления; правила разумного подхода к управлению институтом таможенного дела; разумный подход к правилам управления институтом таможенного дела.

Суть института ФТС России обнаруживается в самом его названии, речь идёт именно о службе. Служить – это и предполагает осуществление процесса обслуживания, который в настоящее время приобрёл в экономической литературе общепринятый термин «сервис», из чего вытекает логически необходимость реформирования системы таможенной службы, постепенно придавая ей форму сервисной таможни. Для РФ впервые необходимость перехода на такую модели таможни выдвинул Лозбенко Л. А. [1]. Идея нашла широкий отклик в российской науке, которую многие авторы всецело разделяют [2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9 и др.].

Практически же проблема лежит у иной плоскости, насколько таможня принимает императивную или сервисную модель доминирующих отношений, которые складываются у этого института с участниками ВЭД. Сам процесс эволюции российской таможни от императивной модели к модели сервисной, способствующей усилению качества сервиса по отношению к рядовым участникам ВЭД, становится предметом научных поисков. Следует признать, что подходы российских авторов во многом были узкими, даже технократическими. Так, есть предложения использовать термин «сервисная таможня» как «государственный поставщик» [8], что не полностью учитывали необходимость

коренных изменений в подходах к таможенной политике.

В статье обосновывается необходимость выделения этапов эволюции института таможенного дела от императивной к императивно-сервисной и сервисной модели. Такая типология отражает не только исторический аспект развития, но, прежде всего, она базируется на анализе отношения государства к участникам ВЭД.

Природу современного таможенного органа, даже если таможенные органы считать жёстко иерархически организованной императивной организацией, с присущими ей правоохранными функциями, можно охарактеризовать как начальную стадию формирования сервисной таможни. Сегодня она существует и развивается как императивно-сервисная таможня.

Основная функция этого органа может быть представлена в своём действии как обслуживание участников ВЭД, когда последние получают услугу – таможенную очистку экспортно-импортных товаров в процессе таможенного контроля. Одновременно таможня оказывает законодательно возложенные на этот орган услуги самому государству, что позволяет судить об этом внутрисистемном процессе как о государственном самообслуживании. Кроме того, органы ФТС предоставляют государственным органам, предпринимателям, гражданам, как особый вид услуги, результаты таможенной статистики, к которой проявляют интерес как резиденты, так и нерезиденты [10].

Все участники ВЭД преследуют интересы, достигая при этом своих целей получения благ, которые материализованы в форме таможенной услуги. Эта услуга всегда есть многосторонний процесс, его нельзя рассматривать как одностороннее извлечение блага каким-то одним участником. Поэтому утверждение о том, что таможенный орган оказывает услуги участникам внешнеэкономической деятельности может рассматриваться только с учётом обратного действия – участник ВЭД оказывает услугу таможенному органу. Он предоставляет последнему возможность извлекать доходы в пользу государства, осуществляя предусмотренные федеральным законодательством таможенные платежи.

В рыночной экономике любой процесс предоставления услуг есть процесс двусторонний. Спросу на услуги по таможенной очистке экспортно-импортного

товара противостоит предложение услуг, но уже оказываемых непосредственно таможенным органом. Купить услугу и продать её следует рассматривать таким же образом по отношению к специфическому товару. Поэтому покупать услугу и осуществлять оплату есть такая же услуга, но уже со стороны покупателя, в данном случае участника внешнеэкономической деятельности. Извлечение блага для самого органа в части ведения статистики, контроля за качеством и количеством перемещаемого через таможенную границу товара, взимание платы, инкассирование доходов есть внутренние услуги самого таможенного органа. Здесь нет конкурентного рынка, хотя это не исключает того, что сам таможенный орган ведёт учёт издержек оказания этих услуг в соответствии с действующими внутренними инструкциями, положениями и административным регламентом.

Поэтому сервисная таможня в своей деятельности не может быть представлена исключительно как императивный нормативно-регламентированный вид профессиональной деятельности, реализуя и осуществляя свои властные формы по отношению к другим участникам ВЭД. Результат любой деятельности, если она имеет целевую направленность, есть некий результат от этой деятельности либо в форме вещи, либо услуги. Поэтому сам факт наличия возможного правового, в том числе, силового не отменяет главного признака – внешнеэкономическое принуждение всегда будет оставаться по своей природе услугой.

Данная гипотеза, безусловно, нуждается в теоретическом обосновании и соответствующей верификации. В границах целого, в данном случае, государства, даже если действия государственного органа сопряжено с возможностью применения силового воздействия на членов общества, граждан, хозяйствующих субъектов, преследует общенациональные интересы, которые в данном случае приобретают форму государственных интересов. Таможенный контроль реализуется в интересах всего гражданского сообщества, даже если это идёт в разрез интересов некоторых отдельных участников ВЭД.

Таможенная услуга, которая реализуется в форме предполагаемого, возможного или реально осуществляемого насилия, либо угрозы применения насилия и ограничения общих прав человека (то есть предоставляемая в рамках императивного типа таможни) не перестаёт быть таможенной услугой.

Таможенные услуги участникам ВЭД оказывают не только структуры таможенных органов, но и коммерческие структуры. Прохождение таможенных формальностей, предусмотренных таможенным регламентом, является обязанностью для участника ВЭД. Однако он при этом обладает набором прав и свобод для пользования услугами околотаможенных структур, так как последние обеспечивают удовлетворение потребностей других акторов соответствующими услугами требуемого качества и объёма.

В теории таможенного дела остаются до настоящего времени недостаточно раскрытыми базовые понятия, например, «таможенная услуга», «таможенный сервис», «качество таможенного сервиса», «качество таможенной услуги», «таможенная услуга как благо». Соответственно и типология этих понятий отличается наличием логических некорректностей, если судить о соблюдении элементарных правил формальной логики.

Если судить о концепте понятия «таможенное дело», которое вытекающее из содержания ст. 2 Федерального закона № 289-ФЗ от 03.08.2018 г. «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», то можно сделать вывод, что суть таможенного дела сведена к совокупности средств и методов соблюдения мероприятий по таможенно-тарифному регулированию, а также запретов и ограничений при ввозе товаров в Россию. Одновременно содержание таможенного контроля в соответствии со ст. 4 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее ТК ЕАЭС) также сведена к совокупности мер, осуществляемых таможенными органами, в том числе с использованием механизма риск-менеджмента, в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства и законодательств государств-членов данного союза, контроль за исполнением которых возложен на таможенные органы. [11]

Следует признать, что в последние годы ФТС России реализовала инновационные инструменты, которые существенно усилили сервисную функцию российской таможни, внедрив в практику модель «Личного кабинета», «Единого окна», «Предварительного электронного декларирования» и т.д. Однако некоторый перекоп в сторону таможенного администрирования в ущерб возможностям сервиса, который ориентирован на таможенное регулирование

[11; 12], получил в настоящее время своё отражение как доминирующее направление в научных исследованиях.

Содержание операций таможенного сервиса есть реализация таможенной политики, так как она сама однозначно детерминирована более глубокими целеполаганиями уже самого института государства и будет предлагать богатое разнообразие форм обслуживания всех агентов взаимоувязанных технологическими таможенными операциями. Это фиксируемое разнообразие в данном диссертационном исследовании отличает его от других направлений научных исследований, и сводится к тому, что участники таможенного процесса преследуют противоположные интересы. В результате каждый из них в процессе таможенного контроля реализует свою частную таможенную политику.

Можно сделать вывод, что таможенная политика таможенного органа, которая реализуется в едином процессе таможенного обслуживания, будет в своих существенных признаках отличаться от таможенной политики, которая реализуется участником ВЭД. Нормы и установления, которые вменяются таможенными правилами, таможенными процедурами, закреплёнными в принципах организации самого института таможенного дела будут рассматриваться как экзогенные факторы в реализации таможенной политики участника внешнеэкономической деятельности.

Таможенная политика практически всегда относилась к сфере деятельности Правительства и ФТС РФ. Это значительно сужало как денотат, то есть объём, данного понятия, так и обедняло концепт – содержание понятия «таможенная политика». Каждый субъект ВЭД реализует свои конкретные цели, располагает для этого имеющимися ресурсами, принимая при этом и соответствующие риски. Политика вообще есть целенаправленная деятельность на достижение своих интересов в условиях внешней и внутренней институциональной среды.

Но так как интересы участников ВЭД будут уже по определению противоречивыми, то и сама среда, в которой каждый субъект, или актор стремится достичь своих конечных целей, будет внутренне противоречивой. Это объективно существующее противоречие участников единого таможенного процесса порождает почву для возникновения конфликтной ситуации, когда

каждый участник будет стремиться реализовывать отвечающую его материальным интересам таможенную политику. Разрешение этого объективного предметного диалектического противоречия может быть найдено в новом ценностном социально-экономическом пространстве, в котором ценности одного участника процесса будут иметь значение, приниматься как иная ценность и для другого участника. Так, ценностное отношение участника ВЭД будет также восприниматься как ценность и для самого таможенного органа. Тем самым таможенный сервис, его организация начинает выстраиваться на новом поле правил, где разрешение конфликта будет реализовываться на основе компромисса.

Так как таможенная служба реализует правоохранительную функцию, то положение всех субъектов и акторов-участников ВЭД не равнозначное. Государственный орган – ФТС России – в соответствии с Конституцией обладает властными (то есть императивными) функциями, создавая правила поведения для всех участников этого таможенного процесса. Суть этих таможенных правил – регулировать и организовывать процесс предоставления таможенных услуг как самим государственным органом, включая структурные подразделения самой ФТС, так и другими участниками этого процесса. При этом отметим, что не только таможенные ограничения, таможенные правила и таможенные процедуры следует сводить исключительно к ограничениям. Но они, по мысли Нобелевского лауреата Дж. М. Бьюкенена, дают возможность и для развития. Таким образом, реформирование таможенной службы России может идти не только в направлении уточнения ограничений и запретов, а также их ужесточения, но и в векторе придания большей свободы участникам ВЭД.

Как видим, таможенная политика не реализуется исключительно в форме распределения, передачи властных полномочий, но сама таможенная политика есть определённый набор таможенных правил или институтов, в соответствии с которыми формируются таможенные отношения и их организации, которые реализуют эти функции. Тем самым, становится историческим пережитком следование принципам «таможенной императивности», суть которой понимается как экспансия, доминирование важной, но не единственной функции таможенного органа – фискальной функции.

Если Дж. М. Бьюкенен различает политику текущую и политику стратегическую [14], то таможенная текущая политика есть политика, в основе которой лежат правила разумного подхода к таможенным процедурам и таможенным регламентам, к системе организации взимания таможенных пошлин и установления таможенных ограничений. Но так как внешнеэкономическую среду, состояние товарных, валютных и политических рынков в современных условиях можно оценить как ярко выраженную неопределённую среду, то меняться должны сами процедуры в рамках разумного подхода к таможенным правилам. Однако в стратегическом плане накапливающиеся противоречия в этой сфере формируют предпосылки к смене самих правил, то есть переход к таможенной политике на основе разумного подхода к самим таможенным правилам, следовательно, к основным правоустанавливающим документам, например, Таможенному кодексу.

Мы в качестве ключевого положения принимаем то, что таможенная служба в первую очередь призвана защищать интересы государства и его граждан не только в текущем моменте, но и обеспечивать их защиту для последующих поколений. Поэтому переход от таможенной политики, основанной на правилах разумного подхода к организации таможенной службы в РФ должен находить баланс интересов института государства, его хозяйствующих субъектов, акторов, отдельных участников ВЭД в перспективе, тем самым органически дополняя механизмы и инструменты таможенной политики, базирующейся на основе правил разумного подхода, разумностью самих таможенных правил.

Суть изменений таможенной политики и органичным дополнением таможенной политики разумным подходом к самим правилам мы характеризуем как дискреционную таможенную политику с соответствующей ей таможенной спецификой. В конечном счёте, этот принципиально новый подход к организации таможенного обслуживания на условиях отказа от «таможенной императивности» и реформирования таможенной политики на позиции учёта интересов других субъектов рынка. В первую очередь, это участники ВЭД, к которым применены принципы справедливости самих правил, этики, морали,

признании интересов участника ВЭД в качестве доминирующих интересов. Напомним утверждения известных философов (И. Кант, А. Богданов) о том, что интересы государства не могут иметь бóльшей ценности, чем интересы граждан. При внешней контрастности и категоричности данного суждения следует признать очевидный факт, что интересы граждан, защита и их соблюдение, есть функция государства российского, есть его имманентный интерес.

Основное содержание таможенных операций, сама суть современного таможенного сервиса деформирована в направлении большего изъятия дохода в пользу бюджета. Этот перекосяк не может быть устранён некими частичными улучшениями потому, что неправильное целеполагание изначально сформировало институциональную «таможенную ловушку» как состояние неэффективного равновесия на рынке спроса и предложения таможенных услуг. Лишь смена правил, а не только совершенствование правил таможенного контроля, их разумный подход к самому процессу совершенствования способны кардинально добиться результата – в истинном плане улучшить таможенный сервис.

Формирование сервисной таможни не означает, что конфликты участников ВЭД и ФТС исчезнут. Они остаются, но приобретут иные черты. Поэтому-то и важно, формируя новый архитип таможни, оценивать эффективность поведения участников ВЭД и органов ФТС в рамках той или иной модели таможенного сервиса с точки зрения конфликтно-компромиссной концепции [15].

Мы предлагаем следующую новацию, претендующую на объяснение сути таможенного конфликта и одновременно таможенного компромисса в сфере оказания таможенных услуг участникам ВЭД. В качестве методологического основания может быть положен великий императив И. Канта, который можно переформатировать, максимально приблизив его к сфере таможенного обслуживания участников ВЭД. «Не относится к участнику ВЭД как субъекту, который рассматривается как средство пополнения бюджета страны, а относится к нему как вышеотмеченному средству и как цели одновременно».

Если одна из сторон этого таможенного конфликта выстраивает такую систему интересов во взаимоотношениях, когда другой рассматривается как средство пополнения бюджета страны, при этом стремясь максимизировать таможенные изъятия, то нарушается не только принцип эквивалентности в обмене благами, но и принцип справедливости. Если в системе сохраняются, консервируются такие перераспределительные отношения с сопутствующими и адекватными ей институтами, то формируется институциональная таможенная ловушка, свидетельствующая о состоянии неэффективного равновесия. Противоречия системы могут обостряться, что отражается в виде обострения различного рода конфликтов. Это становится возможным ибо эти противоречия не имели своего эволюционного разрешения посредством «компромиссов между основными участниками социального процесса» [10, с. 6–7].

Возникшее различное понимание объективной природы перемещаемого через таможенную границу товара порождает сначала конфликтную таможенную ситуацию. Это при некомпетентном поведении как участника ВЭД, так и должностного лица таможенных органов порождается таможенный конфликт, ухудшая одновременно качество таможенного сервиса. На поверхности таможенной ситуации, порождающей конфликт, мы можем обнаружить определённое различие в подходах метода оценки, например, таможенной стоимости, метода определения кода таможенной классификации товарной группы, различия метода подхода к определению страны происхождения товара, метода оценки возможностей применения различного рода преференций, метода применения процедур таможенного досмотра и другие различия. Однако сам по себе таможенный конфликт в категориальной структуре первопричиной не является.

Разрешение объективного предметного диалектического противоречия, которое на поверхности экономического явления, конкретных моделей организации таможенного сервиса может быть найдено исключительно в концепции положений диалектической логики. Конфликт есть форма

выхождения вовне самого диалектического противоречия. Поэтому конфликт, который возникает в процессе пересечения товаров через таможенную границу, – явление этого противоречия, которое более богато и наслоено случайностями.

Таможенный конфликт следует рассматривать как проявление известного закона конкуренции, как борьбу за ресурсы, в которой сталкиваются институт таможенного органа и участник внешнеэкономической деятельности. Если конкуренция всемерно порождает конфликты, выступая как закон конкуренции, то следует «... говорить также о законе экономических компромиссов (в широком смысле – согласование интересов)» [10, с. 14].

Практика совершенствования таможенного сервиса позволяет сделать вывод о его связи с прогрессом в части таможенного менеджмента, ориентированного на концепцию перехода к модели разумности самих правил государственного управления. Она должна опираться на модель дискреционного подхода к новой экономической и таможенной политике. Это позволяет не только добиваться большей эффективности функционирования таможенного органа, но и одновременно снимать остроту социальных и экономических конфликтов. Слепое выполнение требований таможенного регламента без учёта изменяющегося социально-экономического окружения при игнорировании интересов участников ВЭД может приводить к углублению конфликта.

Вывод 1. Переход от таможенной политики, основанной на правилах разумного подхода к организации таможенной службы в России, к таможенной политике, дополненной дискреционным подходом на основе разумности правил обустройства и организации таможенного сервиса, должен находить баланс интересов института государства, его хозяйствующих субъектов, акторов, отдельных участников ВЭД. В перспективе тем самым органически дополняются механизмы и инструменты таможенной политики, базирующейся на основе правил разумного подхода, разумностью самих таможенных правил.

2. Суть изменений текущей таможенной политики и органичным дополнением таможенной политики разумным подходом к самим правилам мы

охарактеризовали как дискреционную таможенную политику с соответствующей ей таможенной спецификой. В конечном счёте, это принципиально новый подход к организации таможенного обслуживания на принципах отказа от «таможенной императивности» и переформатированию таможенной политики на принципах учёта интересов других субъектов, в первую очередь, рядовых участников ВЭД, основываясь на справедливости самих правил, этике, морали, признании интересов участника ВЭД в качестве доминирующих интересов.

Использованные источники

1. *Лозбенко Л.* Современная таможня – это сервис // Эксперт. 11 ноября 2002. № 42. С. 54.
2. *Ватолкина Н.* Услуга как социально-экономический феномен и объект управления // Проблемы теории и практики управления. 2011. № 3. С. 101–109.
3. *Гречкина О. В., Агамагомедова С. А.* Государственные таможенные услуги: понятие, базовые характеристики, виды // Общественные науки. Право. 2016. № 3. С. 17–22.
4. *Гупанова Ю. Е.* Разработка системы основ управления качеством таможенных услуг: монография. М.: Изд-во РТА, 2013. 310 с.
5. *Гуринович А. Г.* Организация и деятельность таможенной службы США // Учёные записки СПб филиала РТА. 1996. № 2. С. 130–133.
6. *Дарендорф Р.* Элементы теории социального конфликта. [Электронный ресурс] URL: http://ecsocman.hse.ru/data/968/645/1216/019_darendorf.pdf.
7. *Ершов А. Д., Евдокимов А. И., Доля А. Н.* Теория и методология формирования «сервисной таможни»: монография. СПб.: Изд-во СПб филиала РТА, 2005. 220 с.
8. *Игнатов И. В.* Понятие «таможенная услуга»: сущность, структура, особенности // Журнал экономической теории. 2009. № 1. С. 117–125.
9. *Новиков А. Б.* Концепция «сервисной таможни» в системе административной реформы в РФ // Законодательство и экономика. 2006. № 10. С. 15–21.

10. *Останин В. А.* Таможенные компромиссы и конфликты: проблемы теоретической интерпретации // Таможенная политика на Дальнем Востоке. 2017. № 1. С. 3–8.
11. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза. [Электронный ресурс] URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215315/.
12. *Рожков Ю. В., Старинов Г. П.* О формировании системы деликт-менеджмента в таможенной сфере // Российский следователь. 2016. № 13. С. 44–48.
13. Управление в таможенных органах (по материалам США): Учебно-методическое пособие / под ред. Н. М. Блинова, С. И. Съедина. М., 1995. С. 9–120.
14. *Бреннан Дж., Бьюкенен Дж.* Причина правил. Конституционная политическая экономия. Вып. 9. «Этическая экономия: исследования по этике, культуре, и философии хозяйства». СПб.: Экономическая школа. 2005. 272 с.
15. Федеральный закон № 289-ФЗ от 03.08.2018 г. «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_304093/1f48ce1778ad2dd801bb5ba768b0c51172cbf9d0/

The article gives a theoretical justification for the practical use of the discretionary approach model to the management of the customs institution in specific conditions of global uncertainty of commodity and political markets. The process of transformation of the management of the customs business of Russia from its imperative to the imperative service and, finally, to the service management model is considered.

Key words: customs service; customs service; imperative management model; service management model; rules of a reasonable approach to the management of the institution of customs affairs; reasonable approach to the rules governing the institution of customs.

Косенко В.А. -- соискатель кафедры Финансы и кредит Дальневосточного федерального университета, (г. Владивосток); 6522916@mail.ru

Останин В.А. – профессор кафедры Экономической теории, Владивостокский филиал, Российская таможенная академия (г. Владивосток); ostaninva@yandex.ru