

РАЗДЕЛ 2 - РАЗВИТИЕ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

JEL Classification: F60, H20

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ ТАМОЖЕННЫХ ФУНКЦИЙ В
УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ И
ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

Алдис Чеверс

*Институт международного бизнеса и таможи, Рижский Технический
университет, Латвия*

Аннотация

Автор статьи предлагает взглянуть на таможенные функции как центральный вопрос в таможенном деле, который имеет большое значение как для организации работы, так и для оценки результатов деятельности таможи. Таможенные функции на разных уровнях и с точки зрения различных заинтересованных сторон интерпретируются по-разному. Современные условия требуют единого мышления и действий, поэтому необходимо создать единое понимание по вопросу таможенных функций и их реализации.

Ключевые слова: таможенное дело, таможенные функции, задачи таможенной службы, оценка таможенной деятельности.

Введение

В современных условиях внешняя торговля играет чрезвычайно важную роль в народном хозяйстве каждой страны. Здесь следует принимать во внимание глобализацию мировых политических и экономических процессов, развитие новых технологий, международное разделение труда, что делает страны зависимыми друг от друга. Тесно связаны производство и международная торговля, внешние экономические связи и их реализация определяют положение национальных экономик. Фактически создается глобальная экономика с системой международных финансовых рынков, транснациональным капиталом и международными финансово-экономическими институтами наднационального значения, с тенденцией ликвидации барьеров на пути международных потоков товаров, услуг и капитала, а также тотальной либерализации экономики.¹

В условиях экономической интеграции и глобализации важно сформировать единое представление о деятельности органов государственного управления на протяжении всего процесса — от функций и определения задач до оценки

¹ Барамзин С.В. Управление качеством таможенной деятельности. - Москва: РТА, 2001, С. 83-94

результатов работы.

Таможенная служба — это особенный элемент системы государственного управления и не только. Необходимо осознать, какие функции выполняет таможня, почему и на каких этапах деятельности это важно, как использовать это понимание. Таможенные территории в мире очень разные по объему, структуре товарных потоков, угроз и прочих факторов, но таможенные администрации имеют одну цель — создание качественной и соответствующей функциям системы контроля и надзора.

1. Государственные функции и таможня

Известно, что согласно теории Монтестье государственную власть можно разделить на законодательную, исполнительную и правовую. В свою очередь, исполнительную власть можно разделить на множество государственных функций, соответствующих конкретным государственным задачам и включающих в себя определенное содержание. Выдающийся латвийский правовед Карлис Дишлерс определил функцию государственной власти как деятельность какого-либо государственного органа, направленную на реализацию какого-либо законного государственного задания.² В связи с этим целесообразность, успешность, эффективность отдельного государственного учреждения (органа) можно оценить, определив, в какой мере выполняется соответствующая государственная функция, за которую отвечает учреждение.

Функции таможни являются производной от государственных функций, так как еще с древних времен государство и таможня – неразрывные понятия. Таможня, осуществляя надзор и контроль за внешней торговлей, приносит необходимые и ощутимые блага обществу и народному хозяйству в соответствии с миссией государства.

Карлис Дишлерс вместо указанных Монтестье трех государственных функций выделил 15 функций государственной власти, которые можно объединить в три группы:

1. Функции, организующие государство.
2. Функции, поддерживающие государство.
3. Функции, развивающие государство.³

Среди этих функций есть такие, которые таможенные учреждения выполняют непосредственно, и есть такие, в реализации которых участвуют опосредованно.

Внутренние функции государства, в основном, реализуются в области управления обществом, их можно подразделить следующим образом:

- защита экономического базиса и любого вида собственности, содействие развитию рынка;
- обеспечение нормальных жизненных условий и безопасности общества и индивида, регулирование социальных конфликтов;
- поднятие культурного и образовательного уровня в стране;

² K.Dišlers. Ievads administratīvo tiesību zinātnē. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2002, 39.lpp.

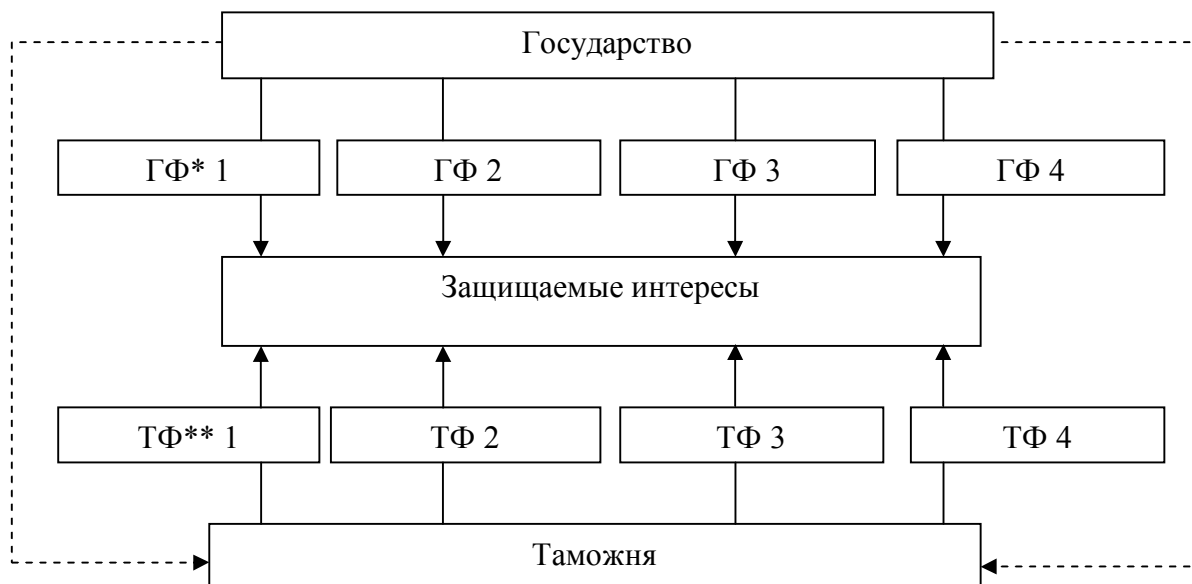
³ Ibid, 49.lpp.

- введение правопорядка в стране, обеспечение защиты прав человека;
- обеспечение формирования и использования государственного бюджета на благо общества;
- защита окружающей среды.

Внешние функции государства выражаются в следующем: поддержании мира и обеспечении мирного сосуществования, защите независимости и своих территорий, интеграции в мировую экономику, защите прав граждан своей страны в других странах, в содружестве с другими государствами и в создании партнерских отношений для решения глобальных проблем.

Именно таможенная служба имеет большее или меньшее значение в реализации практически всех внутренних и внешних функций государства. Чтобы оценить ситуацию и увидеть сферу действия таможни, нужно точно отделить и определить важнейшие термины и понятия.

Рисунок 1. Взаимосвязь государственных и таможенных функций.



Практически во всем мире под таможенным делом понимают порядок перемещения товаров через таможенную границу и их обложения таможенными платежами, применение таможенных формальностей, осуществление таможенного контроля, а также другие механизмы, с помощью которых реализуется таможенная политика.⁴

Часто, говоря о перемещении товаров через таможенную границу, возникают проблемы именно с разделением понятий: „таможенное законодательство” (которое зачастую используется по существу неправильно), „таможенное дело”, „таможенная политика” и др. Эти понятия следует рассматривать, объясняя их содержание и анализируя отдельные элементы и составляющие. Изучив смысл термина „таможня”, можно сделать вывод, что **таможенное дело — это одна из функций**

⁴ A.Gulbis, A.Čevērs. *Muitas darbības pamati*. Rīga: RTU, 2010, 15.lpp.

государства.⁵

Анализ таможенного дела подразумевает описание и оценку отдельных составляющих и их взаимодействие (системный анализ) в конкретной ситуации. Анализировать понятие „таможенное дело” означает рассматривать суть, смысл и содержание, а также объяснять, каким оно должно быть.

Некоторые российские ученые полагают, что неразбериха в этих функциях (неструктурированность) препятствует правильному пониманию таможенного дела. Следует дать ответы на вопросы:

Какие функции первичны и какие вторичны?

Зачем созданы таможенные учреждения?

Каковы смысл и цели их деятельности?⁶

В свою очередь, государственная таможенная политика — это система политических, нормативных, экономических и других мероприятий государственного масштаба, связанных с таможенной сферой. Таможенная политика направлена на реализацию и защиту интересов внутренней и внешней торговли, а также на удовлетворение политических и социальных потребностей в условиях свободного рынка.⁷

2. Разное понимание понятий и видов таможенных функций

Вопросы о таможенных функциях и задачах многообразно интерпретируются, хотя их смысл и содержание достаточно однозначны. Отличие заключается в том, с какого аспекта рассматривается конкретный вопрос, защиту чьих интересов необходимо обеспечить, на каком уровне и в связи с какими внешними обстоятельствами эти вопросы актуализируются. Это зависит также и от того, с позиции каких защищаемых интересов рассматривается таможня и результаты ее деятельности. В успешной работе таможни заинтересованы многие: международные организации, руководство конкретной страны, другие учреждения государственной власти, таможенные службы других стран, участники внешнеэкономической деятельности, физические и юридические лица, представители различных социальных слоев населения, группы по различным интересам.

Важным источником, указывающим на современные функции таможни, следует считать национальные и региональные правовые акты, регулирующие деятельность таможни, международные соглашения и договора. Также необходимо считаться с мнением международных организаций, так как основой для деятельности таможни являются международный товаропоток и связанные с этим отношения. Определение функций и задач таможни на международном уровне можно найти в документах таких международных организаций, как: ВТамО (WCO), ВТО (WTO), Всемирный банк (WB), Международный валютный фонд (IMF), Международная торговая палата (ICC).⁸

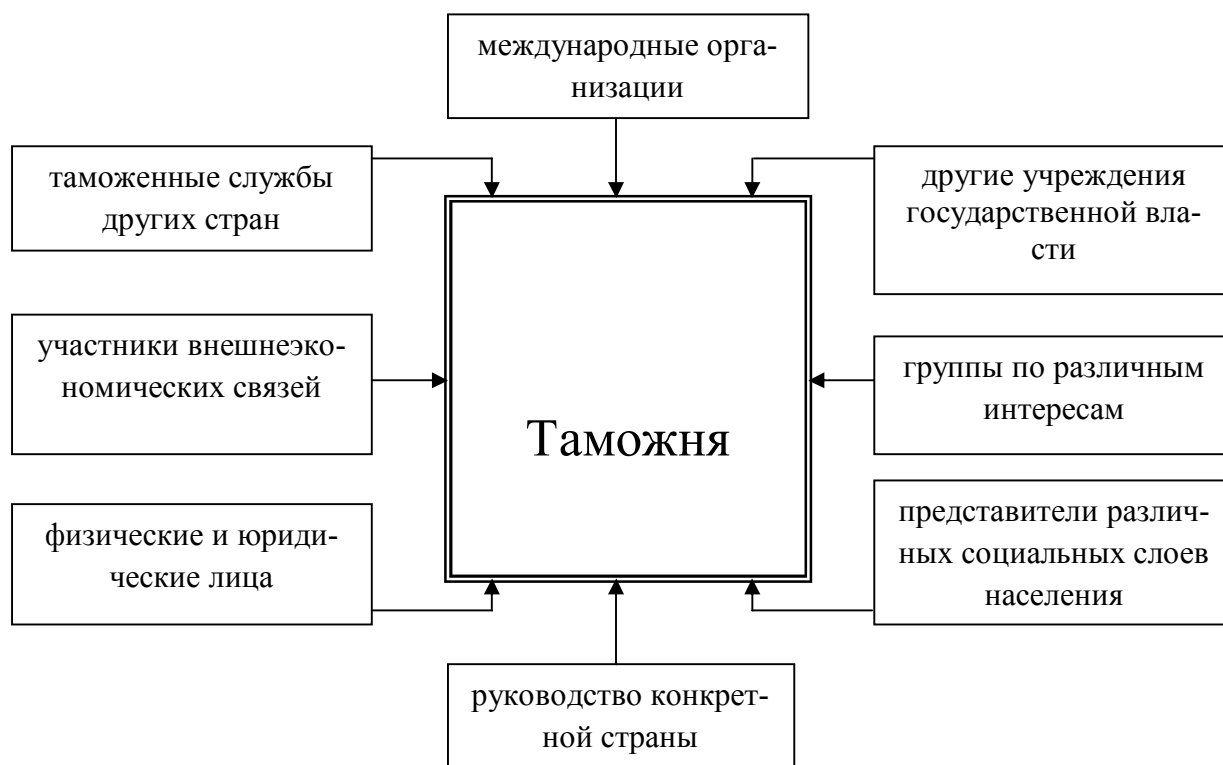
⁵ Косенко В.П., Опошнян Л.И. Основы теории эффективности таможенного дела М.: РТА, 2006, с.8

⁶ Ibid, с.11

⁷ A.Gulbis, A.Čevērs. Muitas darbības pamati. Rīga: RTU, 2010, 32.lpp.

⁸ WCO – World Customs Organisation; WTO – World Trade Organisation; WB – World Bank; IMF – International Monetary Fund; ICC – International Chamber of Commerce

Рисунок 2. Заинтересованные в результатах таможенной деятельности субъекты.



В соответствии с точкой зрения экспертов Всемирного банка, к традиционным функциям таможни можно причислить:

- сбор определенных налогов и пошлин (таможенных платежей);
- защиту внутреннего рынка (производителя);
- обеспечение безопасности перемещения грузов;
- устранение попыток ввоза запрещенных и опасных товаров и материалов;
- борьбу с международной торговлей наркотиками;
- содействие развитию международной торговли в соответствии с правилами ВТамО.⁹

В рамках Организации Объединенных Наций рабочая группа по вопросам повышения эффективности торговли Совета по торговле и развитию (1994) разработала проект основных положений таможни по улучшению эффективности торговли.¹⁰ В основных положениях введения указано, что таможня играет значительную роль в вопросах международной торговли. Таможня, по крайней мере, дважды вмешивается в каждую международную торговую сделку, оформляя импорт и экспорт. Поэтому ясно, каким образом таможня оказывает существенное воздействие на оборот товаров через государственные границы.

В описании разработанной Всемирной таможенной организацией программы

⁹ World Bank 2005, *Customs Modernization Handbook*

¹⁰ Документ, подготовленный Советом таможенного сотрудничества

COLUMBUS¹¹ можно увидеть понимание организацией таможенных функций и тенденций их развития.

Определив, что основными обязанностями таможни являются: своевременный сбор платежей, ведение учета доходов, предоставление предложений по основным положениям торговой и фискальной политики, содействие развитию торговли, защита общества, предоставление точной информации, создание профессиональной и прозрачной администрации, осуществляющей наилучшую международную практику и честно выполняющей свои обязанности, работающей все более эффективно, то в качестве основных функций таможни были определены следующие:

- сбор и учет доходов;
- реализация государственной торговой и фискальной политики, внесение предложений по ее развитию;
- развитие торговли;
- защита государства и общества;
- обеспечение безопасности международных торговых цепочек и выполнение связанных с этим международных обязательств;
- предоставление точных статистических данных.

Наиболее значимым документом в области международных многосторонних договоров является конвенция КИОТО.¹² Если в этом документе не названы таможенные функции, то задачи, которые надлежит осуществлять для реализации этих функций уже в международном масштабе, четко определены:

- следует устранить различия в межгосударственных таможенных процедурах и практиках, необходимо упростить и гармонизировать процедуры, способствовать созданию международных таможенных стандартов и повышению эффективности деятельности таможни;
- следует обмениваться информацией в отношении таможенных прав и правил, основных административных направлений, процедур и практик;
- необходимо внедрять современные технологии, риск-менеджмент, контроль, базирующийся на таможенном аудите;
- нужно организовывать внутреннее и внешнее сотрудничество между национальными таможнями и торговыми ассоциациями;
- следует внедрять различные международные стандарты.

В основном здесь идет речь о стимулировании международной торговли, повышая эффективность деятельности таможни.

Очень значимыми источниками, определяющими современные функции и задачи таможенной службы, следует считать правовые акты регионального уровня, регулирующие деятельность таможни. В европейском регионе таковым, без сомнения, является Таможенный Кодекс Европейского Союза.¹³

¹¹ Программа оценки работы и определения потребностей таможенной службы

¹² Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Заключена в Киото 18.05.1973)

¹³ Первая редакция - РЕГЛАМЕНТ СОВЕТА (ЕЭС) N 2913/92 от 12 октября 1992 года, учреждающий Таможенный Кодекс Сообщества

На домашней странице таможенной службы США перечислены следующие функции таможни:

- реализация правил импорта и экспорта в портах США;
- расчет и сбор пошлин за импортируемый товар;
- контроль за импортом и экспортом товаров;
- организация действий как первой защитной полосы в национальной борьбе с наркотиками в портах ввоза;
- борьба с контрабандой и связанным с ней мошенничеством.

В свою очередь Таможенная служба России основными целями своей деятельности считает:

- повышение уровня соблюдения таможенных правил, обеспечение полной и своевременной оплаты таможенных платежей;
- повышение качества услуг, предоставляемых таможней, сокращение численности участников внешнеэкономических связей и государственных затрат, направленных на таможенное оформление и контроль;
- раскрытие случаев контрабанды оружия, наркотиков, поддельных и других товаров, запрещенных к ввозу и вывозу.¹⁴

Для таможенной службы Латвии задачи определены в Законе о государственной службе доходов:¹⁵

- контролировать соблюдение принятых нормативных актов в таможенной сфере;
- применять таможенные тарифы, контролировать соблюдение системы разрешений на вывоз и ввоз товаров и других предметов, собирать государственные налоги, таможенный сбор, а также другие государством установленные платежи, которые согласно законодательным актам уплачиваются на таможенной границе;
- сотрудничать с зарубежными таможенными учреждениями при задержании ввоза и вывоза контрабандных грузов и конвенционально запрещенных предметов;
- в установленном законом порядке предоставлять отчеты о деятельности таможенных учреждений и статистические данные;
- в соответствии с нормативными актами обеспечить государственные институции, комерсантов, организации и физических лиц информацией по таможенным делам, готовить специалистов и повышать их квалификацию в вопросах, которые касаются таможни;
- сотрудничать с учреждениями государственного управления и контроля, с правозащитными институциями;
- выполнять международные обязательства, которые взяло на себя государство по отношению к таможне;
- производить расследование дел по преступным деяниям в области таможни.

Сравнивая этот перечень с практикой, следует отметить, что можно назвать череду задач, которые не отражены в этой правовой норме, возможно потому, что предоставление точного каталога таможенных задач не является целью нормы.

¹⁴ из отчета о деятельности таможенных органов РФ

¹⁵ Likuma "Par Valsts ieņēmumu dienestu" (Par Valsts ieņēmumu dienestu: Latvijas Republikas 1993.gada 28.oktobra likums. Latvijas Vēstnesis, 1993. 11.novembris, Nr.105) 11.pants

С точки зрения управления качеством таможенной деятельности таможенные функции по своему содержанию можно сгруппировать в одиннадцать подсистем:

- общие функции;
- обеспечение таможенным персоналом;
- функция документального обеспечения;
- оформление импорта/ экспорта и таможенный контроль;
- таможенные платежи и статистика;
- юридическое обеспечение деятельности таможни;
- борьба с таможенными преступлениями;
- обеспечение работы ИТ и используемых технических средств;
- бухгалтерский учет;
- обеспечение внутренней безопасности;
- охрана таможенных границ и объектов инфраструктуры таможни.¹⁶

Но чтобы не смешивать функции с задачами, чтобы таможенные функции соответствовали базовым установкам государства и теории права, их не следует рассматривать расширенно и их число не должно быть большим.

Как отметил Дейвид Видоусон во Всемирном таможенном журнале (*World Customs Journal*), традиционно таможня всегда была ответственна за реализацию политик многих стран в таких сферах, как: сбор платежей, развитие торговли, контроль за перемещением запрещенных веществ, защита культурного наследия и интеллектуальной собственности.¹⁷

Составляющие таможенной деятельности по своей сути всегда обращены на достижение экономических, правоохранительных и регулирующих целей. Или другими словами, таможне надо выполнять защитные, развивающие легальную торговлю, статистические и фискальные функции.¹⁸

3. Традиционные или нетрадиционные таможенные функции?

Многие авторы пишут о традиционных и нетрадиционных функциях таможни. На самом деле, по существу таможенные функции не изменились, появляются только новые задачи для реализации этих функций, которые связаны с новыми обстоятельствами.

Таможенная деятельность в современных условиях экономической и политической интеграции оценивается в связи с выполнением основных функций, беря во внимание все на сегодня необходимые актуальные экономические, социальные, политические, правовые аспекты. Следует учитывать уникальность общественной роли таможни, так как она работает и как сервисное учреждение и как правозащитное, причем действует в постоянно меняющихся обстоятельствах окружающей среды.

В работе таможни есть свои переменные и постоянные составляющие: фискальная функция, защита рынка, борьба с контрабандой запрещенных товаров

¹⁶ Барамзин С.В. Управление качеством таможенной деятельности. Москва: РТА, 2001, С.142-149

¹⁷ *World Customs Journal*. Volume 1, Number 1, March 2007

¹⁸ A.Gulbis, A.Čevers. *Muitas darbības pamati..* Rīga: RTU, 2010, 27.lpp.

пополняются менее традиционными задачами, процессами и методами. Развитие характеризуется наличием как позитивных, так и негативных явлений — за упрощением процедур, открытием границ, свободным перемещением товаров неизбежно следует расцвет транснациональной преступности, мошенничества и других угроз обществу.

У каждой из упомянутых функций есть свое содержание, место в реализации государственной политики и соответствие целям государства, а также различные инструменты реализации. Защита внутреннего рынка осуществляется с помощью таможенных тарифов и других барьеров международной торговли. Реализуя защитную функцию, таможня осуществляет также совсем иные действия, контролируя международную торговлю дикими животными и растениями, перемещение через таможенную границу поддельных товаров, импорт и экспорт культурных и художественных ценностей. Во благо общественной безопасности в таможенные правовые нормы включены запреты на ввоз таких товаров как: оружие, наркотики; введены ограничения на перевоз таких товаров, как, например, товары стратегического назначения. Функция содействия легальной торговле связана с совершенствованием процессов и методов таможенного контроля, что позволит предпринимателям экономить время и средства на перемещение товаров через таможенную границу. Функция статистики необходима для применения мероприятий торговой политики и защиты внутреннего рынка, а также для учета товарооборота международной торговли.

4. Как использовать знания и работать с таможенными функциями?

Для организации таможенной деятельности в соответствии с государственным заданием необходимо разработать максимально точный каталог таможенных работ. Учитывая многообразие функций, особенности организационной структуры и изменчивые условия внешней среды, надо точно определить полученные задания, ответственных лиц, ожидаемые результаты, критерии их оценки.

Работа над функциями означает исчерпывающее и точное их описание, осознание соответствующих каждой функции задач и действий. С целью анализа выполнения функций необходимо описать каждую задачу и действие, перечислив технологические операции в их логической последовательности; определить структурные подразделения, принимающие участие в реализации конкретных работ, персональный состав (по количественным и качественным критериям); ориентировочно оценить трудоемкость и издержки за определенный период; значимость в реализации функций таможни, учитывая обстоятельства внутренней и внешней среды.

Порядок создания каталога можно описать следующим образом:

1. Определяются функции, например:

- фискальная;
- развития легальной торговли;
- гарантирования общественной безопасности;
- защиты внутреннего рынка;

- статистическая.

2. Для каждой функции находятся задачи, необходимые для ее реализации, например:

Задачи, необходимые для реализации фискальной функции:

- сбор таможенных платежей;
- администрирование таможенного долга;
- взыскание вовремя неоплаченных платежей и др.

С целью способствования легальной торговле нужно решать следующие задачи:

- внедрять определенные мероприятия;
- устранять определенные дела;
- обеспечить конкретные процессы и т.д.

С целью обеспечения общественной безопасности таможня должна решать следующие задачи:

- предотвращение контрабанды наркотиков;
- предотвращение перемещения поддельных товаров через таможенную границу;
- реализация мероприятий по контролю за экспортом продуктов стратегического назначения и др.

Для защиты внутреннего рынка следует выполнять такие задачи, как:

- обеспечение применения таможенных тарифов;
- обеспечение соблюдения системы лицензирования.

Выполнение статистических функций обеспечивают следующие задачи:

- введение информационных систем;
- учет и обработка данных о внешней торговле.

Изначально следует попытаться создать максимально полный список задач. Позже, оценивая роль каждой задачи в реализации той или другой функций, можно использовать меньшее количество задач — самые характерные и специфичные. Следует помнить, что в различных функциях задачи могут перекрываться.

3. Для реализации задач необходимо производить определенные действия, которые также могут перекрываться при выполнении различных функций и задач: проверку документов, осуществление физического контроля, взятие проб, взвешивание и сканирование грузов, опрос лиц, произведение расчетов, составление документов, разработка методических материалов, консультирование лиц и др.

Создавая каталог, задачи можно сгруппировать и по другим критериям:

- общие и специальные;
- функции, реализуемые только таможенной службой, и такие, в реализации которых принимают участие и другие государственные службы;
- широкие и более узкие по содержанию;
- связанные с применением технических средств или реализуемые только как общность интеллектуальной деятельности.

Важно не только определить задачи для выполнения определенных функций, но также обрисовать критерии, используемые для контроля за реализацией задач.

Выводы

Для верного определения таможенных функций необходимо:

- единое понимание о выполняемых работах по защите таможенных границ и деятельности таможни на таможенной территории;
- точное определение задач;
- правильный выбор критериев оценки деятельности и результатов;
- понимание условий, диктуемых средой;
- создание в стране среды, соответствующей потребностям таможни.

В деятельности таможенных учреждений особенно важно отделить функции от задач и действий, направленных на их выполнение. Чтобы не погрязнуть в бесконечных и нецелесообразных расчетах, следует для каждой функции выделить важнейшие задачи, результаты которых можно определить, используя правдивые, объективные и максимально точные индикаторы и критерии.

Следует учитывать, что выполнение функции нельзя измерить как сумму результатов выполненных действий. Нужно понимать, сумму каких действий можно оценивать как выполнение определенного задания, и решение каких задач позволяет реализовать конкретную функцию.

Необходимо фиксировать, какие лица и структурные подразделения и в какой степени вовлечены в выполнение задачи, а вместе с тем и в выполнение функции. Необходимо уточнить вклад определенных выполненных задач в реализацию функции, а также определить критерии оценки действий и задач, т.е. и функций.

Как в оценках экспертов, так и в разработанных международными организациями документах, а также в национальных государственных планах названы инструменты, с помощью которых таможня может работать успешнее, реализуя как традиционные, так и новые функции и задачи. Выбор и внедрение этих инструментов не может быть хаотичным, их следует увязывать с общими планами по повышению эффективности и модернизации. Новым инструментам необходимы индивидуальные критерии и индикаторы оценки результатов.

Правильное обозначение функций есть первый шаг к созданию полноценной системы оценки эффективности и результатов работы. Только хорошо ориентируясь во всех механизмах деятельности таможни, осуществляя постоянный надзор и контроль за всеми таможенными элементами на всех уровнях, можно судить о деятельности организации.

Различные по содержанию функции едины по достигаемой цели — благополучию общества.

Литература

1. Барамзин С.В. Управление качеством таможенной деятельностию. Москва: РТА, 2001
2. K.Dišlers. Ievads administratīvo tiesību zinātnē. Rīga: Tiesu namu aģentūra,

2002

3. A.Gulbis, A.Ševērs. *Muitas darbības pamati*. Rīga: RTU, 2010
 4. Косенко В.П., Опошнян Л.И. Основы теории эффективности таможенного дела. М.: РТА, 2006
 5. World Bank 2005, *Customs Modernization Handbook*
 6. Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Заключена в Киото 18.05.1973)
 7. Likuma "Par Valsts ieņēmumu dienestu" (Par Valsts ieņēmumu dienestu: Latvijas Republikas 1993.gada 28.oktobra likums. Latvijas Vēstnesis, 1993. 11.novembris, Nr.105) 11.pants
 8. COUNCIL REGULATION (EEC) No 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code
 9. *World Customs Journal*, Volume 1, Number 1, March 2007
10. http://www.customs.ru/index.php?option=com_newsfts&view=category&id=29&Itemid=2025

JEL Classification: P10, P50, P51

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ КЛАССИФИКАЦИИ ХЛОПКОВОГО ВОЛОКНА И ЕГО ПРОДУКЦИИ

Курбонкул Каримкулов

*Высший военный таможенный институт, Государственный таможенный
комитет Республики Узбекистан, Республика Узбекистан*

Аннотация

Данная работа посвящена изучению роли таможенной химической экспертизы в исследовании и определении международных товарных кодов. Разработаны методические рекомендации по применению таможенной химической экспертизы хлопковой целлюлозы и ее продукции в международных экономических отношениях. Здесь же приведены нормативные документы исследования хлопковой целлюлозы.

Ключевые слова: классификация, таможенная экспертиза, Товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности, экспорт-импорт, хлопковое волокно, длина волокна, целлюлоза.