

К вопросу о корректировке понятия «сервисная функция таможенных органов» в контексте теории общественных благ

С.А. Хапилин

Одним из важнейших направлений экономической мысли, кардинально изменившим систему взглядов на роль государственного регулирования в системе смешанных экономик, стала теория общественных благ. Особенностью методологических подходов данной теории является рассмотрение государства не в качестве регулирующей структуры, а в общем ряду субъектов экономической деятельности, который должен поставлять обществу конкретные экономические блага с необходимой эффективностью производства этих благ.

Общественные блага – это блага, потребляемые совместно всеми членами общества на бесплатной для каждого члена общества основе, то есть за счет государства (бюджета и государственных внебюджетных фондов). Государство может создавать систему ограничений в предоставлении бесплатных общественных благ, перенося финансовое бремя их производства и приобретения на затраты населения. В этом случае общественные блага и услуги становятся продуктами (товарами) рыночной экономики, а государство выступает как субъект рыночных отношений или как регулятор, ограничивающий потребление населением общественных благ и услуг за счет бюджета. Гражданское общество в данном случае рассматривается в роли клиента, получающего услуги, а государство – в роли «сервисного центра» [1,2].

Существенный вклад в развитие теории общественных благ в 1920-х гг. внес А.Пигу, введя понятие экстерналий (внешних эффектов), на основе чего он выделил частные и общественные блага. В дальнейшем на новом содержательном уровне и с развитием понятия «предельная полезность» эти проблемы рассматривали Д. Сакс, К. Виксель, Э. Миндаль. В 1950-х гг. в

области общественных финансов основополагающей стала теория общественных благ, разработанная П. Самуэльсоном, которому принадлежит классическое определение общественного блага, обладающего специфическими свойствами:

- неконкурентностью (предоставление общественного блага одному потребителю позволяет неограниченно увеличить количество реципиентов без изменения стоимости и качества блага);

- неисключаемостью (потребитель не может быть исключен из числа реципиентов общественного блага);

- невозможностью не потреблять (если общественное благо предоставляется, то им автоматически пользуются все члены общества независимо от желания потреблять данное благо) [3].

Общественные товары или услуги, для которых характерны четко выраженные несоперничество и совместность в потреблении и неисключаемость потребителей, в соответствии с данным подходом относятся к чистым общественным благам. Производство чистых общественных благ, в отличие от частных, не разлагается на индивидуальные услуги и не подвержено рыночному контролю, с трудом поддается измерению качества и количества их предоставления.

При меньшей выраженности свойств неисключаемости и несоперничества общественные товар или услуга относятся к смешанным общественным благам, т.е. частным благам, предоставляемым органами публичной власти в случаях, когда рыночные производители по той или иной причине относят их к недостаточно прибыльному бизнесу, и без участия государства объем их производства будет явно недостаточным. Ключевой особенностью смешанных общественных благ являются значительные внешние эффекты, поскольку данные блага приносят пользу не только тому индивиду, который непосредственно потребляет данное благо, но и более широкой совокупности людей.

Данные методологические положения напрямую влияют на развитие и совершенствование механизма таможенного регулирования ВЭД в России. Идея «сервисной таможни», или «таможни для участников ВЭД», получила широкое распространение в российской экономической литературе [4,5,6,7,8] под влиянием проводимой административной реформы.

В рамках данной концепции таможенные органы рассматриваются как учреждения, ориентированные на оказание качественных таможенных услуг, как государству, так и участникам внешнеэкономической деятельности, главной целью которых является результативное содействие внешнеторговой деятельности, приводящее к ускорению и упрощению таможенных процедур. При этом сторонниками данной концепции организация таможенного регулирования и контроля в виде сервиса рассматривается как приоритетная общегосударственная задача, а термины «таможенное дело», «таможенное регулирование» используются как синонимы термину «таможенные услуги». Так, В.Ю. Дианова таможенные услуги рассматривает как общественно-экономическое благо в форме таможенной деятельности, услуги особого рода, связанные с защитой экономической безопасности государства, с обеспечением интересов национальной экономики и направленные на развитие внешнеэкономических связей [9]. В результате происходит системная подмена понятий «таможенная деятельность» и «таможенные услуги», а функции таможенных органов, включая сервисные, трансформируются в цели и задачи в сфере государственных услуг.

Вместе с тем, по мнению ряда исследователей, услуги связаны с использованием административного потенциала, но, в отличие от функций, не предполагают прямое исполнение полномочий, являющихся основным назначением государственного органа. Так, Л.К. Терещенко указывает, что «там, где речь идет о властно-распорядительных полномочиях, не могут иметь места государственные услуги» [10]. Схожую концепцию выдвигают С.В. Барамзин, выделяющий в качестве императива деятельности таможенных органов надежность регулирования ВЭД и полноту соблюдения

таможенного законодательства [11], Е.В. Трунина, считающая приоритетной задачей таможенных органов обеспечение экономической безопасности Российской Федерации [12].

Как представляется, такой подход к пониманию функций таможенных органов по контролю за полнотой и достоверностью декларирования товаров, выпуску товара в соответствии с заявленной таможенной процедурой как особого вида государственной услуги – таможенной услуги, – спорен. Таможенное регулирование обусловлено характером взаимодействия таможенных органов с участниками внешнеэкономической деятельности. С одной стороны, таможенное регулирование внешнеэкономической деятельности является объективной необходимостью и важнейшей функцией государства, позволяющей избегать негативных последствий деформаций и стихийных процессов в экономике, а также извлекать выгоды от участия государства в мирохозяйственных связях. Таможенное регулирование находится в прямой зависимости от экономических интересов государства, обеспечивая реализацию государственной экономической и торговой политики, защиту национальной экономики и обеспечение ее безопасности, а также пополнение государственного бюджета. С другой стороны, под воздействием процессов глобализации внешней торговли, унификации таможенных процедур таможенное регулирование все в большей степени нацелено на повышение прозрачности таможенного законодательства, сокращение сроков проведения таможенного контроля за счет внедрения информационно-коммуникационных технологий, минимизацию административного вмешательства в процессы осуществления импортно-экспортных операций, снижение издержек участников ВЭД.

Вместе с тем, несмотря на двойственный характер, и таможенное декларирование товаров, и таможенный контроль являются инструментами таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности, т.е. административно-правового метода регулирования (отношения власти и подчинения сторон). Несоблюдение лицами, перемещающими товары,

данных требований, влечет за собой привлечение к административной или уголовной ответственности. Существо же услуги вне зависимости от источника ее предоставления выражается в добровольности и ориентации на конечного потребителя с целью удовлетворения интереса последнего.

Авторское представление об общих и специфических характеристиках таможенных услуг и таможенного регулирования схематично представлено на рис. 1.



Рис. 1. Сравнительная характеристика таможенных услуг и таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности

Исходя из вышеизложенного, представляется необходимым четкое разграничение таможенного регулирования как предоставляемого государством чистого общественного блага, обладающего признаками неделимости, неисключаемости, невозможности не потреблять, и таможенных услуг как частных благ, предоставляемых таможенными органами и представителями околотаможенной инфраструктуры и характеризующихся признаками добровольности, исключаемости,

ориентации на интересы потребителя, ярко выраженного внешнего эффекта.

Данный подход предполагает отнесение разрешительного порядка (ведение реестров) деятельности таможенных представителей, таможенных перевозчиков, владельцев складов временного хранения, принятия таможенными органами предварительных решений по классификации товаров, выдачи квалификационных аттестатов специалистов по таможенным операциям, таможенного сопровождения, к категории общественных благ. Несмотря на индивидуально-определенный характер, реализация данных функций обусловлена властно-распорядительными полномочиями таможенных органов, требованиями соблюдения таможенного законодательства Таможенного союза, минимизации риска для государства и участников внешнеэкономической деятельности. К частным же благам можно отнести отдельные элементы выполнения данных функций таможенных органов – электронное информирование о ходе рассмотрения заявки на включение в реестр, оказание образовательных услуг, рассмотрение обращений граждан и т.д. При этом указанное разграничение не препятствует детальной регламентации процедур осуществления таможенными органами установленных полномочий, в том числе в интересах заявителей и участников внешнеэкономической деятельности.

Наиболее существенным выводом, следующим из данных методологических положений, является необходимость существенного ограничения «клиентоориентированного» подхода при реализации таможенными органами своих полномочий. Ориентация таможенных органов на интересы участников внешнеэкономической деятельности, сокращение административного воздействия и снижение издержек участников ВЭД, сокращение сроков проведения таможенного контроля, автоматизация процедур таможенного контроля не должны осуществляться в ущерб ключевым императивам таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности - обеспечению полноты соблюдения участниками ВЭД таможенного законодательства, соблюдения запретов и

ограничений при перемещении товаров через таможенную границу, уплаты таможенных платежей, выявления и предотвращения таможенных правонарушений.

При этом акцент в реализации сервисных полномочий таможенных органов должен быть смещен в сторону повышения качества и увеличения спектра информационных услуг и внедрения современных информационно-коммуникационных технологий. Установленный в настоящее время порядок предоставления государственных услуг таможенными органами ввиду своей негибкости и объемности не способен отвечать жестким требованиям развитого информационного общества. К основным проблемным вопросам взаимодействия таможенных органов и участников внешнеэкономической деятельности в рамках данного направления относятся:

- необходимость предоставления заявителями документов, выдачи результатов предоставления государственной услуги исключительно на бумажных носителях, лично или по почте;

- неэффективность, недостаточная автоматизация процессов межведомственного взаимодействия.

При этом концептуальные государственные программы Информационное общество (2011-2020 годы), Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Стратегия развития информационного общества в России, Федеральные законы от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предполагают необходимость активного внедрения информационно-коммуникационных технологий в процессы предоставления государственных услуг и формирования инфраструктуры электронного правительства [13,14].

Для решения указанных задач Федеральной таможенной службой необходима интеграция предоставляемых таможенными органами услуг с

активно разрабатываемым интернет-порталом «Электронные госуслуги», а также с базами данных иных контролирующих органов, что позволит юридическим и физическим лицам с использованием сети Интернет направлять в таможенные органы заявления и необходимые документы в электронном виде, обращаться в режиме реального времени прослеживать ход рассмотрения направленных ими обращений, а также сократить перечень предоставляемых документов.

Кроме того, необходимо увеличение спектра информационных услуг, предоставляемых таможенными органами услуг в электронном виде, нацеленных на повышение доступа участников внешнеэкономической деятельности, представителей околотаможенной инфраструктуры к информации о деятельности таможенных органов и юридически значимых фактах – наличии задолженности по уплате таможенных платежей, состоянии лицевого счета участника ВЭД, состоянии работы по рассмотрению заявки на включение в администрируемые Федеральной таможенной службой реестры, рассмотрение обращений, информирование об актах таможенного законодательства и консультирование заинтересованных лиц в режиме он-лайн. Одной из наиболее значимых услуг в условиях возрастающего объема реализации на российском рынке контрафактных товаров, повышения рисков использования нелегальных схем ввоза товаров после декриминализации товарной контрабанды может стать услуга по предоставлению лицам, осуществляющим оптовую и (или) розничную реализацию товаров иностранного производства, сведений о выпуске товаров, ввезенных на таможенную территорию Таможенного союза, в порядке и по форме, установленным решением Комиссии Таможенного союза. Данная услуга позволит убедиться в легальности ввоза на таможенную территорию Таможенного союза приобретаемых товаров.

Исходя из вышеизложенного, представляется возможным сделать ряд выводов.

1. Получившая широкое распространение в России концепция

«сервисной таможни» с позиции теории общественных благ требует существенной корректировки в направлении четкого разграничения функций таможенных органов, связанных с совершением таможенных операций, таможенным декларированием и таможенным контролем товаров, контролем за лицами, осуществляющими деятельность в области таможенного дела, и непосредственно сервисных функций, связанных с повышением транспарентности таможенного законодательства, информированием и консультированием юридических и физических лиц. Данное разграничение влечет необходимость исключения из Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» разногласий с положениями Таможенного кодекса Таможенного союза, связанных с пониманием процедуры выпуска товаров как услуги, оказываемой декларантам таможенными органами;

2. Повышение ответственности таможенных органов за реализацию возлагаемых задач требует дифференцированного подхода к оценке качества оказания таможенными органами государственных услуг, для которых приоритетными критериями должны стать удобство получения, скорость оказания услуги, степень удовлетворенности потребителя услуги, и оценке эффективности таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности, показателями которой должны быть полнота соблюдения участниками ВЭД таможенного законодательства, соблюдения запретов и ограничений при перемещении товаров через таможенную границу, уплаты таможенных платежей, выявление таможенных правонарушений.

3. Приоритетными направлениями развития системы оказания услуг таможенными органами на современном этапе должны стать:

- активное внедрение информационно-коммуникационных технологий, направленное на повышение транспарентности процесса оказания услуг, сокращение сроков их предоставления, автоматизации процедур оказания услуг и организации межведомственного взаимодействия,

- модернизации информационно-программных средств, включая инфраструктуру, обеспечивающую безотказное функционирование всех

компонентов Единой автоматизированной информационной системы таможенных органов;

- исключение из перечня услуг действий, реализуемых таможенными органами в рамках реализации властных полномочий и одновременное расширение спектра информационно-аналитических услуг.

Реализация данных подходов напрямую влияет на повышение экономической эффективности деятельности таможенных органов за счет увеличения производительности труда, сокращения затрат на обработку информации, расширения доступа к информации о деятельности таможенных органов, обеспечения эффективного использования информационно-коммуникационных технологий.

Литература:

1. Медведев С., Томашов И. Концепция глобальных общественных благ: возможности и ограничения [Текст] // Мировая экономика и международные отношения, 2010. – № 12. – С. 38-40.

2. Улигов, А.А. Государство, его место и роль в развитии современной сферы услуг [Электронный ресурс] // «Инженерный вестник Дона», 2012, № 1. – Режим доступа: <http://ivdon.ru/magazine/archive/n1y2012/672> (доступ свободный). - Загл. с экрана. – Яз рус.

3. Samuelson P. The pure theory of public expenditure [Text] // Review of Economics and Statistics, 1954 – Vol. 36. – Pp. 387-389.

4. Dunn W., Miller D.Y. A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform [Text] // Public Organization Review, 2007. – Vol. 7. – Pp. 345-358.

5. Бакаева О.Ю., Старкова О.А. Управление качеством таможенных услуг на современном этапе [Текст] // Вестник Российской таможенной академии, 2010. – № 1. – С. 73-77.

6. Гупанова, Ю.Е. Разработка системы основ управления качеством таможенных услуг [Текст]: Монография. / Ю.Е. Гупанова. – М.: Изд-во Российской таможенной академии, 2012. – 310 с.

7. Колесников Г.Г. Таможенные услуги как результат взаимодействия частного и публичного в таможенном законодательстве [Текст] // Вопросы экономики и права, 2010. – № 2. – С. 42-47.

8. Управление таможенным делом [Текст]: Учебное пособие. Под общ. ред. В.В. Макрусева и В.А. Черных / В.В. Макрусев [и др.] – СПб.: Троицкий мост, 2012. – 448 с.

9. Дианова В.Ю. Роль таможни – контроль или сервис? [Текст] // Таможенное регулирование и таможенный контроль, 2011. – № 6. – С. 38-40.

10. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные [Текст] // Журнал российского права, 2004. – № 10. – С. 15-23.

11. Барамзин, С.В. Управление качеством таможенной деятельности: монография. [Текст] / С.В. Барамзин. – М.: Изд-во Российской таможенной академии, 2009. – 356 с.

12. Трунина Е.В. Таможенные органы как субъекты обеспечения безопасности государства: задачи, приоритетные направления [Текст] // Современное право, 2010. – № 4. – С. 80.

13. Швецов А. Информационное общество: теория и практика становления в России и в мире. Статья 3 Государственная политика информатизации: правовые и организационные аспекты [Текст] // Российский экономический журнал, 2011. – № 1. – С. 20-22.

14. Береза, Н.В. Современные тенденции развития мирового и российского рынка информационных услуг [Электронный ресурс] // «Инженерный вестник Дона», 2012, № 2. – Режим доступа: <http://ivdon.ru/magazine/archive/n2y2012/758> (доступ свободный) - Загл. с экрана. Яз рус.