



ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ТАМОЖЕННОЙ ПОЛИТИКОЙ В РАМКАХ ГУАМ

Алиа Ширинова, аспирант кафедры государственного управления Киевского национального университета имени Тараса Шевченко (Украина),
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7646-2944>,
Email: shirinova.aliya@gmail.com

Отримано: 14.04.2019

Ухвалено до друку: 16.05.2019

Опубліковано: 18.06.2019

Ширинова А. (2020). Проблемы государственного управления таможенной политикой в рамках ГУАМ. Вестник Киевского национального университета имени Тараса Шевченко. Государственное управление, (11), 62-69. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2019/11-7/7>

Аннотация

Цель: Системный анализ проблем государственного управления таможенной политикой в рамках ГУАМ как специфического регионального объединения.

Методика: В статье исследуются некоторые проблемы, которые связаны с осуществлением государственного управления таможенной политикой в рамках ГУАМ. При этом обращается внимание, что основной проблемой является неразвитость нормативно-правовой базы в рамках ГУАМ. Установлено также, что национальное законодательство государств-членов ГУАМ в названной сфере не унифицировано. В статье обосновываются некоторые возможные пути их решения проблемы.

Результаты: Проблемы государственного управления таможенной политикой в рамках ГУАМ являются актуальными и значимыми как для современной науки государственного управления, так и для конкретной правоприменительной практики.

Научная новизна: Совершенствование организационно-правовой основы деятельности органов, осуществляющих государственное таможенное управление.

Практическая значимость: Предполагается, что процесс государственного воздействия на таможенную политику в рамках ГУАМ нуждается в совершенствовании. В первую очередь возможно принятие единого правового акта ГУАМ в сфере регулирования таможенного дела в целом. При этом, данный документ может иметь как форму Таможенного кодекса, как это характерно уже для некоторых интеграционных структур на бывшем постсоветском пространстве, так и договора, декларации

Ключевые слова. Государственное управление; государственная таможенная политика; таможенный контроль, система «единого окна», электронное декларирование.

Постановка проблемы. Проблемы государственного управления таможенной политикой в рамках ГУАМ являются актуальными и значимыми как для современной науки государственного управления, так и для конкретной правоприменительной практики. Как следствие поставлена цель, а именно осуществить системный анализ проблем государственного управления таможенной политикой в рамках ГУАМ является актуальной и значимой.

Анализ последних исследований и публикаций. Особую значимость теме настоящей работы придает тот факт, что названные проблемы пока не получили достаточного теоретического обоснования. Фактически можно выделить лишь некоторые исследования, научные публикации, которые посвящены в целом проблемам ГУАМ, как международного объединения, и проблемам государственного управления таможенной политикой в рамках отдельных государств-членов ГУАМ, в первую очередь



Украины. Так, например, общие проблемы ГУАМ были охарактеризованы в публикациях В.А. Иванова, А.С. Скакова, Г. Рахматуллиной. Но эти публикации уже в известной степени устарели.

В то же самое время проблемы системы государственного управления таможенным делом на Украине, прежде всего, получили обоснование в работах О.К. Ткачевой.

Поэтому названные проблемы подлежат дальнейшей разработки в сфере науки государственного управления.

Целью работы является системный анализ проблем государственного управления таможенной политикой в рамках ГУАМ как специфического регионального объединения.

Для реализации названной цели необходимо решить следующие задачи, а именно:

- определить основные проблемы в сфере государственного управления таможенной политикой в рамках ГУАМ;

- выявить те факторы, которые обуславливают наличие названных проблем;

- обосновать некоторые методы, способы решения названных проблем.

Изложение основного материала. Говоря о проблемах государственного управления таможенной политикой в рамках ГУАМ следует обратить внимание и на самые общие проблемы данной организации в целом, которые естественно оказывают прямое влияние на проблемы государственного управления..

Так, в частности, Г. Рахматуллина отмечает такие проблемы данной региональной организации, как слабый механизм реализации принятых решений, различные внешнеполитические интересы и ориентиры государств-членов; относительно небольшой экономический потенциал государств-членов. [Рахматуллина, 2008: 249-251]. С точки зрения В.А. Иванова «ГУАМ так и не смогла стать полноценным объединением, правовая база не развита, экономическое сотрудничество между государствами оставляет желать лучшего [Иванов]

Естественно, все эти проблемы оказывают прямое влияние на государственное управление таможенной политикой в рамках всей организации в целом.

Но есть и те проблемы, которые, касаются уже непосредственно государственного управления таможенной политикой.

Первая такая проблема – это неразвита правовая основа взаимодействия в таможенной сфере в целом и в сфере управления таможенным делом в рамках ГУАМ в частности.

Так, например, в настоящее время в рамках ГУАМ нет таможенного кодекса, аналогичного, например, Таможенному кодексу ЕАЭС.

Фактически даже нормы устава ГУАМ содержат весьма неконкретные формулировки. Практически только нормы статьи 1 названного документа в качестве целей данной организации обозначают достижение экономической интеграции. [Устав Организации за демократию и экономическое развитие – ГУАМ]

На уровне ГУАМ приняты только три документа, которые собственно создают основу деятельности государств-членов в сфере таможенных отношений.

В рамках первого документа, которым является Протокол между таможенными администрациями государств-членов ГУАМ, закрепляется только самое общее взаимодействие органов государственного управления государств членов, а именно обмен информацией между таможенными органами государств-членов. [Протокол между таможенными администрациями государств-членов ГУАМ]

Более чётко, подробно и системно названные вопросы урегулированы в Меморандуме о взаимопонимании между государствами-участниками ГУАМ по содействию торговле и транспортировке, который в частности определяет такую цель ГУАМ, как совершенствование системы действенного и эффективного пограничного и таможенного контроля на государственных границах и внутренних таможенных пунктах, которая содействует увеличению потока пассажиров и товаров, защите интеллектуальной собственности, обеспечению взимания соответствующих сборов и платежей, а также предотвращению экономических преступлений и контрабанды [Меморандум о взаимопонимании между государствами-участниками ГУАМ по содействию торговле и транспортировке].

Если говорить о закреплении правового статуса координирующих органов, то прежде всего, следует отметить, положение о Секретариате Руководящего комитета Проекта ГУАМ по содействию тор-



говле и транспортировке [Положение о Секретариате Руководящего комитета Проекта ГУАМ по содействию торговле и транспортировке].

Но и данный правовой акт фактически ограничивается только констатацией того, что этот координирующий орган взаимодействует с таможенными и пограничными службами государств-участников ГУАМ по вопросам, связанным с реализацией Проекта ГУАМ по содействию торговле и транспортировке.

Следует также отметить, что в рамках ГУАМ пока не приняты документы, которые имеют силу обязательных нормативно-правовых актов в сфере таможенной политики в целом и государственного управления таможенным делом в частности.

Фактически одним из немногих документов, который имеет нормативную силу, является Протокол между таможенными администрациями государств-членов ГУАМ о взаимодействии в сфере борьбы с таможенными правонарушениями, связанными с перемещением товаров воздушным транспортом через государственные границы государств-членов ГУАМ [Протокол между таможенными администрациями государств-членов ГУАМ о взаимодействии в сфере борьбы с таможенными правонарушениями].

Но и целью данного документа является лишь обмен информацией, который связан с пресечением таможенных правонарушений, причем, только в сфере воздушных перевозок и никаких иных.

Существуют и проблемы иного рода. В частности, следует обратить внимание на тот факт, что законодательство государств-членов ГУАМ в первую очередь в сфере закрепления правовой основы государственного управления таможенными делами не является унифицированным.

Так, например, нормы статьи 5 Таможенного кодекса Украины дают самую общую характеристику такого феномена, как государственная таможенная политика, определяя, что «государственная таможенная политика - это система принципов и направлений деятельности государства в сфере защиты таможенных интересов и обеспечения таможенной безопасности Украины, регулирования внешней торговли, защиты внутреннего рынка, развития экономики Украины и ее интеграции в мировую экономику. Государственная таможенная политика является составной частью государственной экономической политики» [Таможенный кодекс Украины от 13.03.2012 № 4495-VI].

Таким образом, на основании данного определения можно выделить следующие признаки государственной таможенной политики.

1) Она представляет собой совокупность самых общих принципов и направлений деятельности государства.

2) Цель государственной таможенной политики это защита таможенных интересов, обеспечение таможенной безопасности государства, регулирования внешней торговли, защиты внутреннего рынка, обеспечения экономического развития Украины, её интеграция в мировую экономику.

3) Государственная таможенная политика государства является элементом государственной экономической политики.

Одновременно, нормы статьи 8 Таможенного кодекса Украины закрепляют основные принципы государственного управления таможенным делом Украины.

Важным элементом государственного управления таможенным делом на Украине является и реализация положений о принципе «единого окна», порядок реализации которого закреплён нормами статьи 33-1 Таможенного кодекса и представляет собой важнейший принцип взаимодействия между декларантами и органами государственного управления таможенным делом Украины.

Но с другой стороны, например, Таможенный кодекс Республики Молдова не содержит даже чёткого определения таких понятий, как «государственная таможенная политика», «государственное управление таможенным делом». Нет чётко определённых процедур электронного декларирования, не прописаны процедуры «единого окна».

Зато непосредственно на уровне Таможенного кодекса содержатся нормы об уголовной ответственности за таможенные преступления, формулируется состав такого преступления как контрабанда.



Аналогично и Таможенный кодекс Грузии не даёт определение государственного управления таможенным делом, государственной таможенной политики, нет чётко закреплённых принципов «единого окна», хотя на практике они реализуются.

С другой стороны, Таможенный кодекс Грузии в большей степени уделяет внимание специфике государственного регулирования правового статуса служащего таможенных органов.

Аналогично Таможенный кодекс Азербайджана уделяет особое внимание закреплению правового статуса служащих таможенных органов. Но в то же самое время, куда большее внимание уделяется применению электронных технологий в сфере государственного управления таможенным делом, в том числе и вопросам электронного декларирования.

Вместе с тем, следует признать тот факт, что есть определённый потенциал для унификации и либерализации государственного управления таможенной сферой в странах ГУАМ.

Думается, в фарватере таких процессов идут Грузия и Украина. Так, например, в Грузии в течение последних 7-10 лет были осуществлены такие мероприятия, как введение принципа «единого окна», осуществлены принципы «молчание-знак согласия» (государственный орган должен ответить на запрос субъекта на протяжении определенного срока, отсутствие ответа означает согласие госоргана); отказ от квот на импорт-экспорт; - количество документов для экспорта-импорта сократилась соответственно с 58 до 5 и с 52 до 4 документов; реализация принципа - онлайн-таможенное оформление почтовых посылок, онлайн-декларирование и доставка; - информирование через SMS импортеров о текущем размещении груза на каждом этапе таможенного оформления [Ткачева, 2013: 66].

Аналогично и на Украине реализуется концепция электронного декларирования. В частности ещё в 2014 году были приняты и во многом реализованы такие программы, как «Стратегии развития информационного общества в Украине» и «Концепции Государственной целевой программы создания информационной системы предоставления административных услуг»; создание портала управления знаниями «Мы развиваем электронное управление» [Кулик, 2014: 133].

Как уже говорилось, на уровне Таможенного кодекса закреплён принцип «единого окна», поставлена цель к 2019 году перейти на полностью электронное таможенное декларирование.

Отметим, что система государственного управления Грузии и Украины также восприняла концепцию создания единого органа исполнительной власти путём объединения налогового и таможенного органа. Мы полагаем, что такой подход правомерен, так как служит и фактором упрощения процедур, связанных с декларированием, уплатой обязательных платежей и является фактором уменьшения административных процедур, в отношении субъектов хозяйственной деятельности.

Вместе с тем, мы полагаем, что процесс государственного воздействия на таможенную политику в рамках ГУАМ нуждается в совершенствовании.

В первую очередь возможно принятие единого правового акта ГУАМ в сфере регулирования таможенного дела в целом. При этом, данный документ может иметь как форму Таможенного кодекса, как это характерно уже для некоторых интеграционных структур на бывшем постсоветском пространстве, так и договора, декларации

В данном правовом акте, возможно прописать следующие самые основные положения.

1) Дать определение таких правовых категорий, как «государственная политика в таможенной сфере», «государственное управление таможенным делом».

2) Сформулировать основные принципы организации государственного управления таможенным делом. В частности, такими принципами могут быть признаны такие, как законность, приоритет прав и свобод человека, равноправие субъектов внешнеэкономической деятельности, ответственность таможенных органов и их должностных лиц.

3) Определить основу правового статуса сотрудников таможенных органов.

4) Унифицировать как виды таможенных режимов, так и формы таможенного контроля, а равно тех видов контроля, которые являются смежными с таможенным контролем. В первую очередь это касается экспортного контроля.

5) Закрепить принцип «единого окна» и совокупность тех процедур, которые связаны с реализацией данного принципа.

6) Включить нормы об ответственности за правонарушения в таможенной сфере.



Но думается, что введение единого нормативного акта в рамках ГУАМ все же является не сиюминутным решением, а рассчитано на определённую перспективу.

Также на перспективу может быть рассчитано и введение общих документов в рамках таможенных процедур, например, единая система деклараций.

Кроме того, можно рассмотреть и вопрос об унификации методов таможенного контроля в рамках ГУАМ.

Такая система, в частности, может быть основана на следующих принципах, мероприятиях:

- осуществление не просто электронного декларирования, а осуществление получения информации от соответствующих органов государств-членов ГУАМ;
- осуществление внедрения систем правового подтверждения достоверности информации, а равно идентификации тех лиц, которые предоставляют названную информацию;
- осуществление дополнительных методов контроля в отношении товаров, которые экспортируются, перемещаются транзитом и находятся в таможенных режимах, которые предусматривают длительное пребывание товаров на территории страны;
- создание системы получения от органов государственного управления соответствующего государства – члена ГУАМ информации о характеристиках товара;
- формирование системы контроля со стороны общественности государств-членов ГУАМ за соответствующей деятельностью органов государственного управления, в том числе создание и поддержания сайтов, в том числе с развернутым доступом;
- создание системы информационного доступа таможенных органов государств-членов ГУАМ, которая позволит обрабатывать информацию от правоохранительных и других органов, которая касается борьбы с преступностью (путем, например, делегирования таможенным органам права осуществлять оперативно-розыскную деятельность в сфере обеспечения таможенной безопасности);
- создание на уровне ГУАМ системы мониторинга рисков на основе процедур таможенного контроля.

Естественно, следует обратить и особое внимание совершенствованию организационно-правовой деятельности таможенных органов в системе ГУАМ.

Мы полагаем, что данный процесс должен идти по следующим основным направлениям.

- 1) Совершенствование законодательной основы деятельности таможенных органов, координационных органов в рамках ГУАМ.
- 2) Оптимизация организационной и административной структуры таможенных органов государств-членов, координационных органов в рамках самого ГУАМ.
- 3) Обеспечение высокого профессионального уровня таможенных работников, государственных служащих как в рамках государств-членов ГУАМ, так и в рамках самой региональной организации.

Выводы и предложения. Таким образом, по итогам настоящей статьи можно сделать вывод, что существуют определённые проблемы в части государственного управления таможенной политикой в рамках ГУАМ.

Причём, эти проблемы, обусловлены как минимум 3 факторами:

- во – первых, проблемами функционирования ГУАМ как региональной организации в целом;
- во – вторых, отсутствием адекватной нормативно-правовой базы государственного управления таможенным делом в рамках ГУАМ;
- в – третьих, отсутствием унифицированных процедур государственного управления таможенным делом относительно государств-членов ГУАМ.

Вместе с тем, есть и определённые предпосылки для преодоления этих проблем, в частности закрепление или фактическая реализация принципа «единого окна», развитие систем электронного декларирования, сокращение числа управленческих процедур относительно участников внешнеэкономической деятельности.

Мы полагаем, что процедура совершенствования государственного управленческого воздействия на таможенную политику в рамках ГУАМ может осуществляться по следующим направлениям.

- 1) Принятие на уровне ГУАМ правового акта, который посвящён регулированию вопросов таможенного делаю.



2) Совершенствование системы информационных технологий при осуществлении таможенного контроля.

3) Совершенствование организационно-правовой основы деятельности органов, осуществляющих государственное таможенное управление.

Библиография

Иванов В.А. ГУАМ: старые проблемы и новые вызовы // <https://cyberleninka.ru/article/n/guam-starye-problemy-i-novye-vyzovy> (дата обращения 12.12.2018).

Кулик Г.Ю., Разумей М.Н. Электронное государственное управление таможенным делом в Украине // Государственное управление. Выпуск No 47. Октябрь 2014. – с 125-147.

Меморандум о взаимопонимании между государствами-участниками ГУАМ по содействию торговле и транспортировке. Принят 4.07. 2003 // <https://guam-organization.org/memorandum-o-vzaimoponimanii-mezhdu-gosudarstvami-uchastnikami-guam-po-sodejstviyu-torgovle-i-transportirovke> (дата обращения 12.12. 2018).

Положение о Секретариате Руководящего комитета Проекта ГУАМ по содействию торговле и транспортировке. Принят 22.05. 2006 // <https://guam-organization.org/reshenie-ob-utverzhenii-polozheniya-o-sekretariate-rukovodyashhego-komiteta-proekta-guam-po-sodejstviyu-torgovle-i-transportir> (дата обращения 12.12. 2018).

Протокол между таможенными администрациями государств-членов ГУАМ. Принят 8.07.2015 // <https://guam-organization.org/protokol-mezhdu-tamozhennymi-administracijami-gosudarstv-chlenov-guam> (дата обращения 12.12. 2018).

Протокол между таможенными администрациями государств-членов ГУАМ о взаимодействии в сфере борьбы с таможенными правонарушениями, связанными с перемещением товаров воздушным транспортом через государственные границы государств-членов ГУАМ. Принят 5.10. 2018 // <https://guam-organization.org/protokol-mezhdu-tamozhennymi-administracijami-gosudarstv-chlenov-guam> (дата обращения 12.12.2018).

Рахматулина Г. ГУАМ и ЕВРАЗЭС: основные цели и перспективы // Центральная Азия и Кавказ. – 2008 - № 3 – С 249-259.

Таможенный кодекс Украины от 13.03.2012 № 4495-VI // http://kodeksy.com.ua/ka/tamozhennyj_kodeks_ukrainy.htm (дата обращения 12.12. 2018)

Ткачева О.К. Международный опыт институционализации государственного управления таможенным делом: приоритеты для Украины // Государственное управление. Выпуск No 40 .Октябрь 2013 – С 63-75

Устав Организации за демократию и экономическое развитие – ГУАМ. Принят 7.06. 2001 // <https://guam-organization.org/ustav-organizatsii-za-demokratiyu-i-ekonomicheskoe-razvitie-guam>. (дата обращения 12.12. 2018).

References

Ivanov, V. A. GUAM: Old problems and new challenges. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/guam-starye-problemy-i-novye-vyzovy> (date of the treatment 12.12.2018).



Kulik, G. Y., Razumey, M. N. Electronic State Management of Customs in Ukraine // Governmental administration. No. 47. October 2014. PP. 125-147.

Memorandum of Understanding between GUAM Member States on Trade and Transportation Facilitation. Accepted 4.07.2003 // <https://guam-organization.org/memorandum-o-vzaimoponimani-mezhdugosudarstvami-uchastnikami-guam-po-sodejstviyu-torgovle-i-transportirovke> (date of the treatment 12.12.2018).

Regulations on the Secretariat of the Steering Committee of the GUAM Trade Facilitation and Transportation Facility Project. Accepted 22.05.2006 // <https://guam-organization.org/reshenie-ob-utverzhenii-polozheniya-o-sekretariate-rukovodyashhego-komiteta-proekta-guam-po-sodejstviyu-torgovle-i-transportir> (date of the treatment 12.12.2018).

Protocol between the customs administration of the GUAM member states. Accepted 8.07.2015 // <https://guam-organization.org/protokol-mezhdu-tamozhennymi-administracijami-gosudarstv-chlenov-guam> (date of the treatment 12.12.2018).

Protocol between the customs administrations of the GUAM member states on cooperation in the fight against customs offenses related to the movement of goods by air across the state borders of the GUAM member states. Accepted 5.10.2018 // <https://guam-organization.org/protokol-mezhdu-tamozhennymi-administracijami-gosudarstv-chlenov-guam> (date of the treatment 12.12.2018).

Rahmatullina, G. GUAM and EURASEC: main goals and prospects // Central Asia and the Caucasus. 2008. No. 3. PP. 249-259.

Customs Code of Ukraine from 03/13/2012 № 4495-VI // http://kodeksy.com.ua/ka/tamozhennyj_kodeks_ukrainy.htm (date of the treatment 12.12.2018)

Tkacheva, O. K. International experience in the institutionalization of the state administration of customs: priorities for Ukraine // Governmental administration. No. 40. October 2013. PP. 63-75.

Statute of the Organization for Democracy and Economic Development - GUAM. Accepted 7.06.2001 // <https://guam-organization.org/ustav-organizatsii-za-demokratiyu-i-ekonomicheskoe-razvitie-guam>. (date of the treatment 12.12.2018).

PROBLEMS OF STATE MANAGEMENT OF CUSTOMS POLICY WITHIN GUAM

Shirinova Aliya, PhD student of the Public Administration Department of Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine),

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7646-2944>,

Email: shirinova.aliya@gmail.com

Abstract

Object: A systematic analysis of the problems of state management of customs policy within GUAM as a specific regional association.

Methodology: In the article there has been researched some problems that are associated with the implementation of state management of customs policy within the framework of GUAM. At the same time, there has been taken into the attention that the main problem is the underdevelopment of the regulatory framework within the framework of GUAM. Also it has been established that the national legislation of the GUAM member states in this area is not unified. The article justifies some possible solutions to their problems.



Results: The problems of state management of customs policy within the framework of GUAM are actually and significant both for the contemporary science of governmental management and for the specific law enforcement practice.

Scientific novelty: The improvement of the organization legal framework for the activities of bodies, which performs state customs management.

Practical significance: It is believed that the process of state influence on customs policy within the framework of GUAM needs to be improved. First of all, it is possible to adopt a single legal act of GUAM in the field of customs regulation in general. At the same time, this document may take the form of the Customs Code, as is already typical of some integration structures in the former post-Soviet space, and the agreement, declaration.

Keywords: *state management; state customs policy; customs control, "single window" system, electronic declaration.*

Received: 14.04.2019

Accepted for publication: 16.05.2019

Published: 18.06.2019

Shirinova, A. (2020). Problems of state management of customs policy within GUAM. Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Public Administration, (11), 62-69. <https://doi.org/10.17721/2616-9193.2019/11-7/7>