
БАЗОВЫЕ КАТЕГОРИИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО АНАЛИЗА ТАМОЖЕННОГО ДЕЛА

Фролов Даниил Петрович,

доктор экономических наук, заведующий кафедрой маркетинга и рекламы Волгоградского государственного университета; ecodev@mail.ru

Инютина Ольга Владимировна,

аспирант кафедры маркетинга и рекламы Волгоградского государственного университета; marketech@volsu.ru

В статье проведен обзор исследований таможи как экономического института. Выявлены противоречия институционального анализа таможенного дела. Уточнена система базовых категорий и определены наиболее актуальные направления изучения института таможи.

Ключевые слова: институт таможи, институции таможенного дела, таможенные органы, институционализация, институциональная системность.

Несмотря на бурное развитие институциональной экономической теории, в ее предметной области сохраняются многочисленные «белые пятна». В частности, «мы не располагаем полным описанием большинства реальных институтов, таких, как рынок, биржа или парламент» [15, с. 32]. Существует ощутимый дефицит фундаментальных работ, предметом которых являются отдельные институты хозяйства. Поэтому, безусловно, нуждается в продолжении комплексный анализ базовых институтов российской экономики (домохозяйства, фирмы и государства) [22], а также междисциплинарное исследование института биржи [7, 8]. Но в перспективе важно расширить состав изучаемых экономических институтов.

Одним из наименее изученных экономических институтов является таможня. Видимо, причина такой ситуации кроется в высокой сложности таможенной деятельности, но также и в том, что исследования институциональных аспектов международных хозяйственных связей и отношений, равно как глобализации пока не находят должной поддержки у ученых. В результате вне поля зрения институциональных экономистов остается и институт таможи, регламентирующий и организующий трансграничное движение товаропотоков.

Неразвитость теоретического осмысления таможенного дела в русле институциональной экономики порождает глубокое противоречие с потребностями хозяйственной практики в условиях глобализации. Так, в сентябре 2010 г. в Брюсселе состоялась первая сессия нового Комитета по вопросам институционального развития Всемирной таможенной организации, на которой обсуждались проблемы формирования Глобальной стратегии институционального развития таможенных служб. Это знаменательное событие объективно должно стать фактором усиления внимания ученых к анализу института таможни.

Особым упущением отечественных экономистов следует признать недостаточную изученность институциональных аспектов таможенного дела в связи с вступлением в силу с июля 2010 г. Таможенного кодекса Таможенного союза России, Беларуси и Казахстана, базирующегося на принципах Международной (Киотской) конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур. Укажем и на еще один факт отставания институциональной теории от практики: в рамках Целевой программы развития таможенной службы РФ на 2004 – 2008 гг. была реализована ведомственная бюджетная целевая программа «Институциональное развитие и формирование информационно-технического потенциала таможенных органов».

Институциональный анализ таможни наиболее развит в юриспруденции, однако следует признать, что институтами здесь обозначается чрезмерно широкий круг хотя и связанных с таможней, но слабо структурированных явлений разного порядка. В научных исследованиях юристами рассматриваются институты таможни, таможенной службы, таможенного дела, таможенных брокеров, уполномоченных экономических операторов, таможенного контроля, таможенного права, таможенного тарифа, таможенных режимов, таможенных складов, таможенной системы в целом. Единственное, что связывает эти разрозненные явления – их связь с таможней. Но почему их следует называть институтами и уравнивать в категориальном статусе – абсолютно неясно.

Авторы фундаментального учебника по таможенному праву России констатируют: «Нормы таможенного права объединяются по определенным признакам в устойчивые группы, которые регулируют однородные отношения, обладающие самостоятельностью в рамках данной отрасли. Такие группы правовых норм в юридической науке рассматриваются как правовые институты» [18, с. 30]. В качестве примеров правовых таможенных институтов приводятся институты временного хранения, внутреннего таможенного транзита и декларирования. В данном случае под институтами фактически понимаются комплексы правовых норм, регулирующих обособленные процессы в рамках таможенной деятельности. В результате расширительной трактовки институтов к ним относятся явления явно различного порядка, например, таможенное дело и таможня [20, с. 44].

Предпринимаемые попытки систематизации институтов таможенной деятельности трудно признать продуктивными. Например, в системе таможенных институтов выделяются: институт перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу РФ; институт таможенно-тарифного регулирования внешней торговли; институт таможенных платежей (таможенных налогов и сборов); институт нетарифного регулирования внешней торговли; институт таможенного контроля и валютного контроля за внешнеторговыми операциями; институт таможенной статистики; институт юридической ответственности за правонарушения в сфере таможенного дела; институт правоохранительной деятельности таможенных органов; институт обжалования решений, действий или бездействия таможенных органов и их должностных лиц; институт государственной службы в таможенных органах [12]. Следует признать, что в качестве институтов здесь представлены способы правового регулирования различных процессов, отношений, форм организации, методов и инструментов таможенной деятельности.

Многие ученые используют понятие «институт таможенной стоимости», под которым понимают «совокупность норм административной отрасли права, регулирующих отношения, складывающиеся между участниками внешней экономической деятельности и таможенными органами по поводу определения, заявления и контроля таможенной стоимости товаров» [3, с. 6]. При этом «институт таможенных платежей» рассматривается как комплексный (межотраслевой) правовой институт, поскольку при регулировании отношений по определению и уплате таможенных платежей действуют также нормы международного, конституционного, уголовного, банковского и других отраслей права [5]. Однако регулирующие нормы права складываются вокруг любого явления общественной и хозяйственной жизни, поэтому с юридической точки зрения все, что нас окружает, является институтами. Термин «институт» в таком представлении теряет свою аналитическую функцию.

Методологические противоречия, присущие правовому подходу, некритично переносятся и в экономическую науку, представители которой часто воспроизводят юридическое представление о таможенных институтах [10, 17]. Многократно критиковавшееся сужение содержания институтов до правил и норм, особенно характерное для юристов, обусловлено спецификой их предмета – внешними правовыми формами общественных отношений. Но для экономистов использование такой интерпретации существенно тормозит содержательный анализ изучаемых явлений.

Гораздо хуже явно просматривающийся тренд вульгаризации институциональной теории, когда к экономическим институтам конвенционально допускается относить любые эволюционно сложившиеся и достаточно устойчивые феномены хозяйственной жизни общества, не вдаваясь в содержательные уточнения. Данная тенденция отчетливо прослеживается и в немногочисленных институциональных исследованиях таможи.

Например, «важное место в системе финансовых институтов трансформационной экономики занимает таможенная политика – ведь именно она формирует систему мотивационных механизмов производства, ввоза и вывоза товаров и капиталов» [14, с. 46]. Но формирование мотивационных механизмов – далеко не основная функция экономических институтов, поэтому ее некорректно использовать в качестве критерия их выделения. Мотивация субъектов производственных и внешнеторговых процессов формируется также под влиянием валютных курсов, учетной ставки, инвестиционного климата, выбранной маркетинговой стратегии и т.д. Едва ли это может служить основанием для определения этих явлений в качестве институтов. В свою очередь, таможенная система понимается некоторыми экономистами как институт таможенного администрирования – иерархически организованная система предоставления государственных таможенных услуг в сфере внешнеэкономической деятельности [4]. Однако далеко не все, что имеет иерархическую организацию, является институтом.

Институциональная теория таможи относится к частным разделам институциональной экономической теории [19]. Ее развитие должно начинаться с формирования системы базовых категорий. Очевидно, главным понятием данной теории является таможня – государственный экономический институт, обеспечивающий упорядочивание и регулирование трансграничного товародвижения.

В понимании О.В. Маркиной, таможенный институт – это целостная совокупность идей, правил и механизмов, определяющих, формирующих или развивающих определенную организацию, или же сама организация (учреждение) как открытая эволюционирующая система [13]. При такой трактовке объединяются объектный и субъектный подходы к пониманию институтов, а также неявно просматривается попытка сочетания онтологического и гносеологического анализа. По сути, таможня рассматривается как организация, эволюционирующая в системе правил и механизмов их соблюдения. Парадоксальным образом в этом исходном, наиболее очевидном определении таможи уже заложено противоречие с действующим российским законодательством (см. табл. 1).

Таможенное законодательство РФ фактически сводит все элементы институциональной структуры таможенного дела к органам – выше- и нижестоящим. В результате понятие таможенного органа становится всеобъемлющим и малосодержательным, а институт таможи как категория «выпадает» из правового поля. Напротив, современная институциональная экономическая теория преимущественно оперирует понятием института, тогда как термин «орган» пока еще не прижился и используется исследователями крайне редко [6]. Налицо коллизия институциональной теории и законотворческой практики.

Заметим, что исследователи еще не пришли к согласию по поводу определения таможи: ее считают как институтом, так и государственным органом, а иногда и тем, и другим одновременно [1, 21], что методологически

не корректно. Федеральная таможенная служба определяется как таможенный институт: «Выделение в качестве приоритетной сервисной функции таможенной службы и ее реализация является в современных условиях важнейшим направлением институционализации таможенного института» [11, с. 60], хотя служба – понятие, в большей степени характеризующее организацию или ее орган.

Таблица 1

Институциональная структура таможенного дела в РФ

Уровень	ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ
Правовая база	Положение о Федеральной таможенной службе (утв. постановлением Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459)
Институциональная специфика	1. Федеральная таможенная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административным правонарушениями. 2. Руководство деятельностью Федеральной таможенной службы осуществляет Правительство Российской Федерации.
Уровень	РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ
Правовая база	Общее положение о региональном таможенном управлении. Прил. 1 к Приказу ФТС России от 12 января 2005 г. № 7.
Институциональная специфика	1. Региональное таможенное управление (РТУ) является таможенным органом, входящим в единую федеральную централизованную систему таможенных органов Российской Федерации 5. РТУ осуществляет руководство деятельностью таможен, за исключением таможен, непосредственно подчиненных ФТС России, и таможенных постов, подчиненных РТУ, находящихся в регионе деятельности РТУ (далее – подчиненные таможенные органы), и является по отношению к ним вышестоящим таможенным органом.
Правовая база	Общее положение о таможене. Прил. 2 к Приказу ФТС России от 12 января 2005 г. № 7.
Институциональная специфика	1. Таможня является таможенным органом, входящим в единую федеральную централизованную систему таможенных органов Российской Федерации и обеспечивающим реализацию задач и функций ФТС России в регионе деятельности таможни в пределах компетенции, определенной настоящим положением. 5. Таможня осуществляет руководство деятельностью подчиненных таможенных постов (далее – таможенные посты) и является по отношению к ним вышестоящим таможенным органом.

Институт таможни – абстрактная функциональная модель конкретных таможен (таможенных организаций), фиксирующая их видовой статус и наиболее общие институциональные черты. Институт таможни – это, образно, «сумма таможен», в которой «растворяются» их конкретные специфические характеристики такие, как регион деятельности, юридический адрес, структура и штатная численность. Институт таможни – агрегированная аналитическая категория, абстрактно объединяющая всю совокупность таможен страны, группы стран или мира (в зависимости от масштаба анализа) на основе их общего видового статуса.

Любая конкретная таможня, или таможенная организация, образует систему органов (таможенных постов) как относительно обособленных в ее рамках внутренних структур, осуществляющих отдельные, конкретные, частичные или связанные функции. Подчеркнем, что таможенные органы могут быть выделены только в рамках таможенных организаций, а не «вышестоящих органов», поскольку орган вообще – категория, производная от организации. В свою очередь, Федеральная таможенная служба (ФТС) и региональные таможенные управления (РТУ), с научной точки зрения, – это организации-регуляторы таможенного дела, соответственно, общенационального и регионального уровней.

Относительность институционального анализа заключается в том, что на разных его уровнях одни и те же феномены могут рассматриваться и как органы, и как организации, и как институты. Например, на федеральном уровне ФТС предстает организацией, структурно объединяющей систему территориальных органов – РТУ и таможен. Однако на региональном уровне уже РТУ являются организацией, интегрирующей локализованную систему таможен и таможенных постов. Анализ всякой конкретной таможни предполагает ее понимание как отдельной организации, представленной комплексом органов – таможенных постов. При этом в качестве таможенного института могут рассматриваться и ФТС (на глобальном уровне в рамках международной системы национальных таможенных регуляторов), и РТУ (на глобальном и макроуровнях в рамках системы региональных регуляторов), и таможня (в любом масштабе от микро- до мегаэкономического). Но центральным институтом таможенного дела является именно таможня, поскольку таможенные организации функционируют на базисном микроуровне хозяйственной системы общества. Вместе с тем, ФТС допустимо идентифицировать в качестве органа федерального правительства. По отношению к государству (как макроорганизации) все элементы институциональной структуры таможенного дела, действительно, являются органами, образуя единую федеральную централизованную систему таможенных органов РФ, что и отражено в законодательстве.

Разграничение категорий институционализма применительно к таможенному делу и осознание уровневой относительности институционального анализа позволяет преодолеть дихотомичное представление таможни как института и органа.

В контексте пространственной экономики таможню можно рассматривать как пространственный транзакционный орган государства, обеспечивающий регулирование сделок и операций, связанных с трансграничным перемещением товаропотоков. Таможня выполняет функцию институтора пересекающих границу товаров, определяя и утверждая их таможенный статус, в том числе посредством экспертиз, исследований, ревизий и проверок. В развитие концепции глобальных финансовых ворот О.Е. Андерссона возможно перейти к осмыслению роли таможен как глобальных и

макрорегиональных товарных узлов, а также ворот и порталов, во взаимодействии которых формируется глобальная таможенная сеть. Ее узлами являются отдельные таможи, выполняющие идентификационные, диспетчерские и контрольные функции в отношении трансграничных товаропотоков, которые «в этих узлах не потребляются, а меняют свое направление» [2, с. 5]. Наряду с пространственными нуждаются в осмыслении и временные параметры институционализации таможенной деятельности. Так, таможенный режим может пониматься как институциональный инструмент регулирования трансграничного движения товаров в зависимости от целей их дальнейшего использования, что предполагает определенный порядок и процедуры, систему запретов и ограничений, прав и обязанностей заинтересованных лиц, а также четкие временные границы.

Уровень «жесткости» института таможни допустимо понимать в качестве индикатора институционального потенциала государства: «Способность государства собирать таможенные пошлины и акцизы на импортируемые товары – может быть, самый чуткий частный измеритель институциональной силы. Дешевизна импортных сигарет, алкоголя и автомашин, как правило, верный признак слабости институтов» [16, с. 62]. Хотя современная концепция институционализации таможенного дела базируется на его новой философии как «контроля в виде сервиса», низкий уровень таможенных пошлин объективно свидетельствует о зависимости страны от импорта и о ее слабости.

Подчеркнем наличие диспропорций в институциональном анализе различных уровней таможенного дела. Лишь первые шаги сделаны в изучении региональной и макрорегиональной институциональной специфики таможенной инфраструктуры [9]. Глобальные мегатренды эволюции института таможни системно вообще не изучены. В условиях глобализации роль института таможни состоит в контроле движения товаров и, таким образом, в защите государственных интересов и гарантировании сбора доходов в бюджет. Его ключевые цели заключаются в обеспечении согласования государственной политики и законов, регулирующих международные товаропотоки, а также в противодействии контрабанде и поддержке легальной торговли. Глобальная миссия института таможни – развитие и применение интегрированного комплекса политик и процедур, обеспечивающих повышение защиты и безопасности, равно как эффективную поддержку торговли и сбор доходов в госбюджеты [23, с. 5].

Хотя юристами и отчасти экономистами достаточно хорошо изучены таможенные правила и нормы, процедуры и режимы, но все еще слабо исследованы модели таможенных трансакций (в том числе теневых) и сопутствующие им трансакционные издержки, неточно дифференцированы таможенные институции и институты, организации и органы. Это не позволяет выработать системное представление о единстве форм институциональности таможенного дела, а на практике ведет к торможению модернизации института таможни.

Список источников

1. Алексеев, С.И. Таможенная служба как институт развития и обеспечения безопасности экономики страны [текст] : Дис. ... канд. экон. наук : 05.13.10 / С.И. Алексеев. – М., 2005. – 173 с.
2. Андерссон, О.Е. Финансовые ворота [текст] / О.Е. Андерссон // Ворота в глобальную экономику. – М.: ФАЗИС, 2001. – 440 с.
3. Бессонов, А.Г. Институт таможенной стоимости товаров – новая категория [текст] / А.Г. Бессонов, Е.Г. Бессонов // Ученые записки Санкт-Петербургского филиала Российской таможенной академии. – 2006. – № 1(25). – С. 5 – 7.
4. Дианова, В.Ю. Маркетинг в сфере таможенных услуг: Учебник [текст] / В.Ю. Дианова, В.В. Макрусев. – М.: РИО РТА, 2005. – 292 с.
5. Землянская, Н.И. К вопросу о месте института таможенных платежей в системе российского права [текст] / Н.И. Землянская // Актуальные проблемы современного финансового права России. Сб. науч. тр., посвящ. 80-летию д.ю.н., проф., акад. МАН ВШ Н.И. Химичевой. – Саратов: Изд-во СГАП, 2008. – С. 136 – 140.
6. Иншаков, О. Эволюционная перспектива экономического институционализма [текст] / О. Иншаков, Д. Фролов // Вопросы экономики. – 2010. – № 9. – С. 45 – 52.
7. Иншаков, О.В. Биржа: эволюция экономического института [текст] / О.В. Иншаков, А.М. Белобородько, Д.П. Фролов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2008. – 356 с.
8. Иншаков, О.В. Институциональная природа биржи [текст] / О.В. Иншаков, Д.П. Фролов // Философия социальных коммуникаций. – 2008. – № 5. – С. 135 – 148.
9. Иншаков, О.В. Развитие таможенной инфраструктуры приграничного сотрудничества ЮФО [текст] / О.В. Иншаков, Е.И. Иншакова // Модернизация экономики Юга России: проблемы, приоритеты, проекты. – М.: Наука, 2008. – 303 с. – С. 210 – 218.
10. Корняков, К.А. Правовые проблемы института таможенных брокеров [текст] / К.А. Корняков, А.В. Маличенко // Законодательство и экономика. – 2003. – № 7. – С. 24 – 30.
11. Макрусев, В.В. Управление развитием таможенных органов России на основе институционального подхода [текст] / В.В. Макрусев, В.Ю. Дианова, О.В. Маркина // Гуманитарные и социальные науки. – 2008. – № 2. – С. 59 – 66.
12. Малиновская, В.М. Таможенное право России [текст] / В.М. Малиновская // Учебник по публичному и частному праву в 2-х томах. Т. 1: Публичное право / Под ред. проф. Г.П. Толстопятенко. – М.: Статут, 2008. – 655 с. – С. 371 – 487.
13. Маркина, О.В. Теоретические и концептуальные положения развития

таможенного дела России на основе институционального подхода [текст] / О.В. Маркина // Вестник университета (Государственный университет управления). Сер. Развитие отраслевого и регионального управления. – 2008. – № 4(14). – С. 123-128.

14. Небрат, В.В. Генезис финансовых институтов как основа рыночных преобразований: историко-экономический анализ [текст] / В.В. Небрат // Научные труды ДОННТУ. Серия: экономическая. – 2009. – Вып. 37-2. – С. 43 – 48.

15. Полтерович, В.М. Трансплантация экономических институтов [текст] / В.М. Полтерович // Экономическая наука современной России. – 2001. – № 3. – С. 24 – 50.

16. Попов, В. Сильные институты важнее скорости реформ [текст] / В. Попов // Вопросы экономики. – 1998. – № 8. – С. 56 – 70.

17. Сокольникова, О.Б. Развитие института таможенных платежей в Российской Федерации [текст] / О. Б. Сокольникова // Финансы и кредит. – 2007. – № 17. – С. 47 – 49.

18. Таможенное право России. Учебник [текст] / Отв. ред. С.И. Истомин, В.А. Максимцев. – М.: Софт Издат, 2005. – 448 с.

19. Фролов, Д. Институциональная эволюция постсоветского институционализма [текст] / Д. Фролов // Вопросы экономики. – 2008. – № 4. – С. 130 – 139.

20. Шалтыков, А.И. О проблемах институционализации таможенной службы и таможенной политики республики Казахстан [текст] / А.И. Шалтыков // Казахстан-Спектр. Научный журнал. – 2003. – № 2 (24). – С. 40 – 44.

21. Щетинин, А.А. Институт таможни как регулирующий орган функционирования многоукладной экономики России [текст] / А.А. Щетинин // Современное состояние, проблемы и перспективы таможенного дела на Дальнем Востоке России: Сб. науч. трудов / Под общ. ред. В.И. Дьякова. – Владивосток: ВФ РТА, 2004. – 336 с. – С. 9 – 12.

22. Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ) [текст] / Под ред. Р.М. Нуреева. – М.: Московский общественный научный фонд, 2001. – 804 с.

23. Customs in the 21st century: Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security [электронный ресурс]. – 2008. – URL: <http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Annex%20II%20-%20Customs%20in%20the%2021st%20Century.pdf>.

BASIC CATEGORIES OF INSTITUTIONAL ANALYSIS OF CUSTOMS BUSINESS

Frolov Daniil Petrovich,

Dr. Sc. of Economy of Volgograd State University, Chief of the Chair of Marketing and Advertizing; ecodev@mail.ru

Inyutina Olga Vladimirovna,

Post-graduate student of Chair of Marketing and Advertizing of Volgograd State University; marketech@volsu.ru

In article the review of researches of customs as economic institution is spent. Contradictions of the institutional analysis of customs business are revealed. The system of base categories is specified and the most actual directions of studying of customs institution are defined.

Keywords: customs institution, institutions of customs business, customs organs, institutionalization, institutional complexity.