

Косенко В.А.

Останин В.А.

Рожков Ю.В.

***50-летию ХГУЭП
посвящается***

От императивной к сервисной модели российской
таможни: теория развития

Монография

Хабаровск 2020

УДК 339.543
ББК 65.59
К 71

От императивной к сервисной модели российской таможни:
теория развития: монография / под науч. ред. проф. В.А. Останина.
Хабаровск: РИЦ ХГУЭП, 2020. 192 с.

ISBN 978-5-7823-0729-5

Рецензенты: д-р тех. наук, проф.
Мальшенко Ю.В.
д-р экон. наук, проф.
Фисенко В.А.

Монография посвящена современным проблемам формирования инновационных подходов к обоснованию развития российской таможенной модели развития таможенного сервиса в условиях роста неопределённости товарных рынков. Авторы развивают понятийный аппарат таможенной науки в контексте императивной, императивно-сервисной и сервисной моделей таможни.

Доказана необходимость перехода к дискреционным принципам государственного управления развитием таможенного сервиса.

Для научных работников, аспирантов, специалистов таможенной сферы, преподавателей и студентов экономических вузов.

ISBN 978-5-7823-0729-5

© Косенко В.А., 2020

© Останин В.А., 2020

© Рожков Ю.В., 2020

© ХГУЭП РИЦ, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

К читателю	3
1 Сфера государственных услуг: формирование новых подходов к обоснованию развития российской таможенной модели в условиях нарастания неопределённости товарных рынков	6
1.1 Таможенный сервис и таможенные услуги: понятийный аппарат в контексте императивной, императивно-сервисной и сервисной моделей таможни	6
1.2 Возможность и необходимость становления сервисной таможенной модели в концепции институционального подхода	22
1.3 Обоснование методического базиса к выбору дискреционной политики таможенного сервиса	41
2 Состояние таможенного сервиса в России: становление и противоречия развития	66
2.1 Общая характеристика современного таможенного сервиса на основе правил разумного подхода	66
2.2 Дискреционный подход и его обоснование в новой модели таможенного обслуживания на основе правил разумного подхода к экономической и таможенной политике	85
2.3 Таможенный сервис: обоснование возможности и необходимости применения дискреционных принципов	101
3 Формирование принципов перехода к дискреционности таможенного сервиса в условиях роста рыночной неопределённости	117
3.1 Неопределённость рынков как предпосылка перехода к дискреционным принципам государственного управления развитием таможенного сервиса	117
3.2 Мумбайский консенсус – доминанта развития государственного управления институтом таможенного дела в РФ	136
3.3 Принципы формирования сервисной модели российской таможни в концепции дискреционного подхода и её эффективность	149
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	175
ЛИТЕРАТУРА	181
ПРИЛОЖЕНИЯ	184

К ЧИТАТЕЛЮ

Стратегия развития Федеральной таможенной службы Российской Федерации (ФТС России) до 2020 года определила долговременные государственные предписания и приоритеты стабильного и поэтапного развития таможенной системы РФ.

Актуальность и востребованность Стратегии обусловлена переходом страны на инновационное развитие, формирование благоприятных перспектив действенной интеграции России в мировую хозяйственную систему. Это потребовало изменения масштаба, форм и характера внешнеэкономической деятельности (ВЭД), формирующих предпосылки для развития таможенной деятельности на основе использования стратегии развития ФТС России на долгосрочную перспективу.

Намечается значительно повысить качество предоставляемых государственных таможенных услуг. Таможенная служба РФ стала рассматриваться как часть экономической системы государства, которая наряду с традиционными функциями государственного администрирования, всё активнее формируется как социально-экономический институт, в котором таможенная деятельность проявляется как особая форма государственной услуги.

Новые задачи потребовали внесения корректив ещё и из-за нарастающего воздействия факторов, оказывающих отрицательное воздействие на деятельность таможенных органов России. Они детерминированы спецификой современных тенденций в мировой экономике, прежде всего, неопределённостью поведения глобальных игроков на товарных рынках.

Узловым направлением деятельности таможенных органов, как и прежде, остаётся обеспечение наполнения госбюджета. Однако вышеотмеченная Стратегия потребовала также качественной переориентации цели на сохранение экономической безопасности страны.

Стоит задача усиления борьбы с преступлениями и административными правонарушениями, отнесёнными национальным законодательством к таможенной компетенции, не ослаблять борьбы с коррупцией и международным терроризмом, противозаконным оборотом объектов интеллектуальной собственности, наркотиков, психотропов, оружия и боеприпасов, ценностей культурного назначения и других товаров и предметов, перемещаемых через российскую таможенную границу.

Естественно, что это потребует усилий по совершенствованию моделей управления системой таможенных органов, как в отношении таможенного администрирования, так и в части создания более комфортной среды для участников ВЭД на таможенной территории, а также в сферах, обеспечивающих благоприятное протекание процессов на околотаможенной территории.

Фактически речь идёт о совершенствовании таможенного сервиса участников ВЭД, включая штатных сотрудников таможен и таможенных постов. В работе доказано, что российская таможенная служба всё в бóльшей степени начинает приобретать признаки сервисной таможни, а это предполагает выстраивание новых подходов к государственному управлению таможенными услугами.

В монографии нами была поставлена научная задача выявления приоритетов развития управления системой таможенных органов на основе дискреционного подхода в условиях глобальной неопределённости товарных рынков.

Авторы:

Косенко В.А., *doctor of philosophy (PhD)*

Останин В.А., *д-р экон. наук, профессор*

Рожков Ю.В., *д-р экон. наук, профессор*

1 Сфера государственных услуг: формирование новых подходов к обоснованию развития российской таможенной модели в условиях нарастания неопределённости товарных рынков

1.1 Таможенный сервис и таможенные услуги: понятийный аппарат в контексте императивной, императивно-сервисной и сервисной моделей таможни

Сегодня сложилась научная школа и существуют глубокие исследования по формированию в России механизмов, опосредующих таможенное дело и, в частности, оказание таможенными органами комплекса услуг внешнеэкономического характера.

Вместе с тем, до сих пор бытуют различные точки зрения на понятия «услуги», «сервис». Важно, полагаем, разобраться и с производными терминами, например, «сервисная таможня», «таможенная услуга» и пр.

Наш анализ показал, что имеется существенное число определений понятия «услуга» как зарубежных, так и отечественных авторов. В русском языке термины «сервис» и «услуга» трактуются как синонимы.

Терминологическая неопределённость в трудах по проблемам таможенного сервиса, сущности сервисной таможни, таможенной услуги, государственного управления таможенной сферой приобретает обострённые формы в научно-практических дискуссиях как у отечественных, так и зарубежных учёных (Приложение А).

Чаще всего показ концепта понятия «услуга» сводится к пониманию услуги как нематериального образования. Однако показ услуги в категориях материальности или идеальности не даёт положительных итогов, ибо идеальность доминирует исключительно в мышлении. Поэтому сведение услуги лишь к сфере мышления или другим психическим феноменам истину не раскрывает.

Предоставление услуги или обслуживание относятся к понятиям

процесса или действия, то есть находятся в сфере, протекающей в объективной реальности. В результате действия создаётся конечный продукт в своей деятельной форме, а именно, – услуга как благо.

Отметим, что любая деятельность при оказании услуги может нести потенциально и антиблаго. На этом выстроена работа органов ФТС России по изъятию из незаконного оборота наркотиков, психотропов и сильнодействующего перечня веществ, которые обладают спросом у части незаконопослушных российских граждан.

Услуга имеет ценность не столько в самой деятельности, то есть сервисе, сколько в своих результатах, которые материализовались в благо, слиты с самим объектом и которые в результате приобрели качественно и количественно новые характеристики. Так что труд оказывает услуги в виде воздействия на состояние вещи, объекта, а не только в качестве деятельности.

Отметим научную позицию Ф. Котлера. Да, мы не можем отнести его к ярчайшим представителям теории услуг, однако он часто цитируется российскими учёными в качестве некоей безусловной истины. Так, он определяет услугу в виде объектов продажи как действия, выгоды или удовлетворения. Далее им более полно раскрывается сущность понятия услуги как любого мероприятия или выгоды, которые один участник рынка предлагает другому «... которые в основном неосязаемы и не приводят к завладению чем-либо»¹.

Указанный учёный предложил следующие характеристики услуги, отличающие её от товара: а) неосязаемость; б) неотделимость от источника; в) непостоянство качества; г) несохраняемость.

Понятие услуги было введено и раскрывается в различных международных стандартах. Это, например, отражено Международной организацией по стандартизации (ИСО). Серия стандартов ИСО 9000 услугу показы-

¹ Котлер Ф. Основы маркетинга. М.: Изд-во «Прогресс», 1992. С. 638.

вает в виде результата, по крайней мере, одного действия, которое обязательно осуществляется при взаимодействии поставщика и потребителя. Особо подчёркивается, что услуга, как правило, нематериальна.

Весьма распространённым определением процесса оказания услуг (в нашем понимании – понятие «сервис») является вид человеческой деятельности, направленный на удовлетворение потребностей клиентов (общество, организации, отдельные граждане) посредством оказания им услуг.

Развитие экономики требует постоянного вовлечения людей в сферу услуг. Россия пока не входит в число стран, где наблюдается рост сферы услуг (таблица 1).

Таблица 1 – Десять стран мира с наибольшим ростом сферы услуг, 2005–2013

№ п/п	Наименование страны	Реальный среднегодовой прирост, процент
1.	Либерия	20,6
2.	Нигерия	18,6
3.	Катар	16,5
4.	Макао	14,4
5.	Гана	14,3
6.	Азербайджан	13,8
7.	Ангола	13,4
8.	Афганистан	13,3
9.	Йемен	13,1
10.	Китай	11,9

В теоретических исследованиях до сих пор не преодолено противопоставление потока товаров потоку услуг. Это надо относить к некоей понятийной несурaziце, небрежности обращения с терминологией, а не к строгой системе знаний. Другим нельзя объяснить тот факт, что в ФЗ «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» (1995) услуга напрямую соотнобразовывалась лишь с коммерческой предпринимательской деятельностью².

² О государственном регулировании внешнеторговой деятельности: ФЗ от 13.10.1995 г. № 157-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons.doc_LAW.22006.

Если проанализировать положения ГОСТ Р 50646-94 «Услуги населению. Термины и определения»³, то мы можем обнаружить некую новацию. Здесь под услугой понимался не процесс, а именно результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также собственных действий исполнителя с целью удовлетворения нужд потребителя.

По своему функциональному назначению услуги, оказываемые населению, были подразделены на материальные и социально-культурные. Признаки материальности указанный ГОСТ усматривал в обеспечении восстановления, изменении, сохранении потребительских свойств изделий или изготовлении новых изделий по заказам граждан, а также перемещение грузов и людей, создание условий для потребления. Сфера обслуживания непосредственно представлялась в форме совокупности предприятий, организаций, а также физлиц, которые оказывают услуги. Здесь обслуживание, или собственно сервис, ГОСТ трактовал как деятельность исполнителя при непосредственном контакте с потребителем услуги. Качество же самой услуги понималось как совокупность характеристик услуги, определяющих её способность удовлетворить установленные, заявленные и ожидаемые потребности потребителя.

ГОСТ Р 50646-94 утратил силу с 01.01.2014 г. Однако, он не потерял своей научной и практической ценности. Но последующими научными работами разного уровня обобщения были проигнорированы те безусловные достижения теории и практики, которые были отражены в данном правовом акте.

В частности, это имеет отношение к пониманию услуги как любому мероприятию, выгоде, которые представлены в основном в неосязаемой форме, которой нельзя завладеть. Это является некой логической несообразностью мышления. Да и на практике лицо, потребляющее услугу,

³ Услуги населению. Термины и определения. ГОСТ Р 50646-94. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=302431>.

одномоментно осуществляет её присвоение. Именно это отличает товар-услугу от товара-вещи, поскольку последний только потенциально несёт в себе благо, ибо момент присвоения, производства вещи всегда не совпадает с моментом его потребления. В противном случае исследователи могли бы говорить не о «товаре-вещи», а о «товаре-услуге». Это даёт основание для более категоричного суждения о примате «товара-услуги» над «товаром-вещью». «Товар-вещь» может стать благом только в процессе его потребления, эксплуатации, когда пользователь будет извлекать пользу. В этом случае «товар-вещь» есть «товар-услуга» в потенции, а сам «товар-услуга» есть ставшая действительностью потенция, которая содержалась в «товаре-вещи».

Указанное противоречие находит своё отражение в международной статистике. Так, в материалах WTO и UNCTAD страновая статистика делится на торговлю товарами и торговлю коммерческими услугами (таблица 2). (Мы, применительно к теме монографии, статистику торговли товаров здесь не приводим).

Таблица 2 – РФ в мировом экспорте и импорте коммерческих услуг, 2017 год

	Экспорт		Импорт	
	Млрд долл. США	Доля в мировом экспорте, процент	Млрд долл. США	Доля в мировом импорте, процент
Всего	5 279	100,00	5 074	100,00
в том числе:				
США	762	14,4	516	10,2
Великобритания	347	6,6	210	4,1
Германия	300	5,7	322	6,3
Франция	248	4,7	240	4,7
Китай	226	4,3	464	10,1
Россия	57	1,1	87	1,7

Примечание – Рассчитано нами по данным WTO.

Как видим, и по экспорту, и по импорту коммерческих услуг Россия значительно отстаёт от передовых стран. Глобальный экономический кри-

зис, санкции ЕС и США, рост неопределённости на политических и товарных рынках, падение цен на экспортируемые энергоносители, безусловно, внесли негативные коррективы в эти данные.

В рыночной экономике производитель услуги – услугодатель – обладает исключительно стоимостью эквивалента от произведённой услуги, потребительная же стоимость услуги есть благо, полезность для потребителя. Стоимость услуги обменивается на платёж потребителя за потреблённую им услугу. И если стоимость, присваиваемая производителем услуги, есть предмет его вождлений, то для потребителя предметом, конечной целью его желаний становится сама потребительная стоимость услуги, то есть само благо. Услуга, или благо в виде результата деятельности, могут как бы непосредственно «сливаться» с человеком в форме его физического, духовного, психологического состояния, либо в виде материальных вещей, на которые были направлены услуги.

Полагаем надо признать архаичным суждение о том, что услуга всегда неотделима от своего источника. Например, таможенные ИТ-технологии позволяют развести в пространстве и по времени процесс таможенного оформления, а также и сам сервис современных таможенных технологий и таможенных процедур. Должностные лица таможенных органов могут с использованием компьютерных таможенных технологий и сервисных программ осуществлять предоставление услуг даже тогда, когда они находятся на различных континентах и в иных временных рамках. Возможности цифровизации в таможенном деле позволяют пользователям получать услугу даже тогда, когда она была оказана в более раннее время в других пространственно-временных координатах.

Каждая услуга преследует свою конечную цель. Если производитель, ориентирован на прибыль как конечный результат, то организация, предоставляющая услуги, относится к коммерческим организациям. Некоммерческие же организации оказывают услуги на иных исходных принципах,

руководствуясь благотворительностью, либо получатель услуг находится в таких личных отношениях, что получение выгоды от платежа ставятся на вторые места, что имеет место быть в домашнем хозяйстве или в форме оказания услуг самому себе – самоуслуги. Поэтому, предвосхищая дальнейшие наши выводы, отметим, что часто применяемое отнесение к услугам в таможенной сфере лишь деятельности структур, имеющих полномочия на осуществление коммерческой деятельности в области ВЭД, сужает сферу услуг в этой области.

Государство как институт призвано финансировать расходы на предоставление государственных услуг из статей бюджета. Поэтому они не могут считаться бесплатными вообще. Бесплатными они могут быть только для получателя услуги, например, лица, запрашивающего таможенную информацию.

Также следует выделять услуги, которые могут официально регистрироваться, т.е. официальные, открытые, и услуги теневые. Первые открыто декларируются, отражаются в официальной статистике и таким образом находятся в правовом поле. Услуги же теневые всегда находятся вне официального учёта статистикой. Органами ФТС применяются особые меры по сокращению удельного веса теневого оборота импортных товаров на российском рынке.

Если же мы вновь обратимся к Федеральному закону «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности» от 07.07.1995 года (см. выше), то в этом акте услуга, как мы отмечали, вообще показывалась вне всякой здоровой логики в виде предпринимательской деятельности, направленной на удовлетворение потребностей других лиц, исключая деятельность, осуществляемую на основе трудовых правоотношений. Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» от 08.12.2003 года эту норму отменил. При этом был введён термин «внешняя торговля услугами». Под ним понималось

оказание услуг или выполнение работ, включающее в себя производство, распределение, маркетинг, доставку услуг (работ) ...⁴.

Было определено, что положения закона, касающиеся госрегулирования внешней торговли услугами, не должны были применяться к услугам, которые оказываются при исполнении функций органов гос. власти не на коммерческих основах и не на конкурентных началах с одним или несколькими исполнителями услуг.

Из этого следует неверное суждение, во-первых, что персонал таможенных органов, который трудится в системе ФТС, осуществляет таможенный контроль и выполняет иные, включая правоохранительные функции, но в результате своей деятельности не оказывает никаких услуг. Такой подход следует интерпретировать как некоторую научную и практическую некорректность.

Зададимся вопросом: надо ли считать указанную деятельность предпринимательской? По Й. Шумпетеру предпринимательство – деятельность – инновационная, то есть реализующая такую новацию, которая раскрывается в новых технологиях, продуктах, в открытии и освоении новых рынков и изменении самой рыночной архитектуры. Собственно, сама инновационная деятельность «делает прибыль», становится её источником. Но кроме предпринимательства по размерам создаваемого национального дохода в гораздо больших объёмах обнаруживается рядовая, рутинная хозяйственная деятельность без включения в её состав деятельности предпринимателей инновационного типа⁵.

Как мы считаем, услуги становятся благом (или антиблагом), воплощаясь именно в своём результате, а не в процессе их оказания. Поэтому

⁴ Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности: ФЗ от 08 декабря 2003 г. № 164-ФЗ (ред. от 30.11.2013). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155.

⁵ Останин В. А., Рожков Ю. В. Шансы инновационного предпринимательства: проблемы методологии познания и оценки // Сибирская финансовая школа. 2014. № 1. С. 81–85.

оказание услуг есть обслуживание организаций, физических лиц, любых субъектов, в процессе удовлетворения их потребностей. Потребности осознаются, могут оцениваться и приобретаться на основе эквивалентного обмена. Этот обмен может происходить также внутри субъекта в виде взаимозачёта услуг отдельных служб одного учреждения, предприятия, организации. В данном случае необходимо этот экономический феномен определять понятием «самоуслуга».

Следовательно, надо различать, во-первых, сам процесс обслуживания потребителя услуги. Это то экономическое явление, которое уже можно охарактеризовать как сервис, то есть, собственно, служба в рамках единого целого экономического субъекта (предприятие, организация). Во-вторых, надо различать процесс оказания, потребления услуги на условиях эквивалентности или финансовой выгоды, рентабельности.

Так что в первом случае оказание услуги надо относить к процессу обслуживания самого себя. Формы такого обслуживания могут быть разные: самообразование, самолечение, выполнение работ по обслуживанию домохозяйства, когда права на получение эквивалента затрат не возникают. Кроме того, услуги могут оказываться одним функциональным подразделением другим также в рамках единого целого, используя принципы взаимоучёта, что обнаруживается в форме взаимодействия различных служб таможенных органов.

Внутри этой относительно целой государственной, хозяйственной структуры или домохозяйства результат взаимодействия можно охарактеризовать как услугу, а сам процесс оказания услуг и потребления их – как сервис или самосервис. Важным в наших выводах является факт, что мы разграничили понятие услуга – как результат – и сервис как – процесс оказания этой услуги.

Характерной чертой услуги является то, что сам процесс оказания становится главной целью оказания услуги. Это сервис как конечная цель.

Это утверждение, истоки которого можно обнаружить у классиков экономической теории, истинно лишь в определённой части. Потребность в услугах выступает в конечной форме потребности сообщества, человека. Потребность же в вещах, товарах, продуктах – опосредованная форма выражения данной потребности.

Вещь (как благо пока только в потенции), в процессе её эксплуатации, потребления становится благом действительным. Именно поэтому сохраняет свою значимость тезис Аристотеля о том, что богатство в истинном смысле слова – это накапливание таких хозяйственных благ, которые необходимы для жизни и полезных для государственного и домашнего общения.

Если теория имеет своим предметом исключительно идеальные образования, как например, математика, теория о взаимосвязях, взаимоотношениях в сфере чистого количества, то её выводы, заключения всегда и будут продолжать оставаться в этой сфере. Выход же идеальных сущностей, образований в мир реальных вещей, порождает уже иную сферу отражения и познания реальности – мир действительности, по Гегелю.

Сам же процесс создания блага в форме услуги, т.е. сервис, есть процесс трансформации объекта. В этом процессе трансформации и происходит накопление, передача в форме изменения качества и количества в самой внутренней природе, сохраняя прежнее качество, если изменения, приращение блага накапливаются только количественно, не преодолевая меру.

Для предмета нашего исследования важно подчеркнуть, что понятия «сервис» и «услуга» по своему денотату относятся к понятиям контрарным, а не подчинённым. Они, следовательно, несравнимы, ибо противоположны. Практика игнорирования этого важного методологического положения может приводить к нагромождению несообразностей в теории, пу-

танице, очередным «терминологическим столпотворениям»⁶ или «тирании слов в социальных науках»⁷.

В результате проведённого анализа экономической природы понятий «сервис» и «услуга» нами сделаны следующие выводы.

1. Позиция, наиболее распространённая в российской научной и учебной литературе, о соотношении понятий «сервис» и «услуга» в основном отталкивается от некорректного применения законов и правил формальной логики. Полагаем, эти понятия нельзя рассматриваться как подчинённые или подчиняющие по отношению друг к другу. Ни одно из этих понятий не является родовым по отношению к другому, а второе – подчинённым или видовым понятием.

2. Понятия «сервис» и «услуга» есть понятия контрарные, то есть противоположные, не имеющих общих сфер, принадлежащих как первому, так и второму понятиям. Поэтому различие между понятиями «таможенный сервис» и понятием «таможенная услуга» есть форма проявления различённости между понятием «оказание таможенной услуги» и понятием «таможенное благо».

Таможенная услуга всегда оформлена как благо. Его получают и органы гос. власти, и сами участники ВЭД. Это благо обладает ценностью, выражаемой в форме потребительной стоимости для участника ВЭД, а также и для института таможенной службы (в форме блага, выраженного в информации, степени защищённости страны от поступления недоброкачественной или контрафактной продукции, а также товаров, которые могут нести в себе потенциальную угрозу).

Одновременно для ФТС России это благо, которое приобрело квазитоварную форму. Так как оказание услуги имеет определённые стадии от поступления документов от участников ВЭД (его представителей), до мо-

⁶ Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. М.: Изд-во «Гелиос АРВ», 1999. С. 63.

⁷ Самуэльсон П. Экономика. Т. 1. М.: Изд-во НПО «Алгон», 1992. 740 с.

мента разрешения выпуска товара с таможенной территории, то создаются объективные предпосылки для учёта затрат, издержек самого таможенного органа при выполнении таможенных процедур. Поэтому сам процесс таможенного контроля опосредуется движением стоимости таможенной услуги. Таким образом, уже внутри самого таможенного органа можно создавать центры эффективности деятельности отдельных структурных подразделений на основании учёта издержек структурных подразделений таможенного органа и тех таможенных благ, которые начинают формироваться в результате этих таможенных операций. Здесь можно вести речь по аналогии с обработкой промежуточного продукта внутри единого производственного комплекса, корпорации, когда формируются так называемые «трансфертные цены». Научной новацией данной монографии, полагаем, является то, что таможенное благо не только раскрывается со стороны потребительной стоимости, или ценности, но и со стороны издержек самого таможенного органа, что позволяет в дальнейшем сформировать модель центров эффективности уже внутри ФТС России.

3. Услуга всегда материализована в конкретном объекте после её оказания. Поэтому категорическое утверждение ряда учёных, что услуга неосвязаема, нематериальна – не является теоретически корректным. Будучи умозрительно оторванной от объекта оказания услуги, она становится малосодержательной абстракцией, реальность существования которой научно не подтверждается.

4. Услуга, будучи органически слитой с самим объектом, способна и накапливаться, и передаваться, в том числе с использованием денежно-финансовых инструментов.

5. Сервис, как процесс оказания услуги, может капитализироваться, а воплощая при этом свою накопленную способность, оказывать влияние на рост доходов и увеличение богатства.

6. Услуги оказываются не только лицам и организациям, принадле-

жащим к различным формам собственности и различающимся по организационно-правовой форме, но и внутри самой организации одними структурными подразделениями другим. Это общее правило относится и к структурам государственной формы собственности. Когда эта услуга передаётся внешней организации или лицу – возникает система отношений, которая определяется понятием «аутсорсинг»⁸.

7. Если услуга организуется в границах единой хозяйственной структуры (предприятие и т.д.), то управление сервисом (процессом оказания услуги) формирует систему управленческих отношений, которые могут быть описаны и охарактеризованы термином «самоменеджмент». Последний – органическая составная часть самого процесса оказания услуги, то есть сервиса.

Наша аргументация о различии понятий «услуга», «сервис», «обслуживание» может служить отправным пунктом логического следования в уточнении понятий «таможенная услуга», «таможенный сервис», «императивная модель таможи», «административно-сервисная таможня», «императивно-сервисная таможня», «сервисная таможня».

Вышеперечисленные понятия, естественно, являются видовыми понятиями по отношению к ранее рассмотренным родовым понятиям. Таможенная услуга есть продукт, результат материализации процесса таможенного обслуживания, когда с субъектом рынка, перемещающим через таможенную границу товары, органы ФТС России проводят предусмотренные таможенным регламентом процедуры. Стоимость таможенной услуги получает также свою материализацию в факте возросшей стоимости товара, который получает выход в свободное обращение, с которого снято предусмотренное таможенным регламентом обременение.

Товар, который прошёл таможенную очистку, после уплаты всех не-

⁸ Федоренко Р. В. Возможности развития таможенного обслуживания на основе аутсорсинга // Известия УрГЭУ. 2014. № 4. С. 95–99.

обходимых таможенных пошлин и сборов, становится доступным его владельцу в своих правах владения, пользования и распоряжения. Стоимость таможенной услуги, таможенные платежи, уплаченные в бюджет, привели одновременно к возрастанию стоимости этого товара, а сам владелец увеличил своё богатство тем образом, что его таможенные издержки будут перекрыты ценой реализации на свободном конкурентном рынке.

Сам таможенный сервис организуется государственным институтом в лице ФТС России, а государственное управление таможенным сервисом или процессом оказания таможенных услуг формирует систему государственных управленческих отношений, которые в границах ФТС могут быть охарактеризованы термином «государственный самоменеджмент». Данный вывод мы делаем на том основании, что сам процесс оказания таможенных услуг участнику ВЭД есть одновременно и процесс оказания услуг институту государства, например, при ведении государственной статистики, защите интересов государства от таможенных деликтных проявлений и т.д.

Таможенные услуги, которые реализуются внутри самой таможенной системы, сопряжены с издержками таможенного органа. Поэтому они могут принимать форму издержек таможенной услуги. Однако в силу специфичности самого государственного таможенного института, эти издержки таможенного сервиса не могут получить своего внешнего проявления как цены в классическом её понимании, то есть как денежного выражения стоимости.

Тем не менее, сама постановка данной проблемы в рамках теории таможенного дела позволяет ввести понятие «центр эффективности таможенного сервиса» на отдельных этапах реализации таможенных процедур. Здесь можно вести речь об таможенных издержках, соотнесённых с качеством и количеством производимого блага в форме таможенной услуги, которое следует соотносить с благом, воспроизводимым внутри отдельных

структур таможенного органа. Полагаем, что применение данной таможенной технологии позволит повысить качество работы таможенного органа, создать механизмы материальной заинтересованности должностных лиц таможенных органов в повышении качества оказания таможенных услуг участникам ВЭД.

Дальнейшее развитие таможенных органов для оказания более качественного таможенного сервиса получит в форме трансформации императивной модели через переходную императивно-сервисной в модель сервисной таможни. Модель сервисной таможни, суть которой усматривается в изменении самой институции таможенного органа, будет отличаться от императивной модели управления таможенным сервисом тем, что интересы участника ВЭД будут приобретать исключительно важное значение для самого института. Это положение можно выразить часто употребляемым мемом (англ. – *теме*) при обслуживании клиента, например, в кредитных организациях, торговых фирмах – «участник ВЭД имеет значение», «участник ВЭД всегда прав».

Отметим, что сервисная таможня – перспективная цель, в направлении которой должна строиться система организации таможенного сервиса. Но сегодня она ещё относительно длительное время будет оставаться в качестве некоторой идеально желательной модели. Поэтому целесообразно принять развитие переходной модели процесса таможенного реформирования, а именно, императивно-сервисную таможню, которая лишь недавно стала складываться. Её необходимость на конкретном историческом отрезке времени обусловлена тем, что таможенный институт государства, помимо иных факторов, вынужден принимать во внимание и реагировать на враждебную для России санкционную политику.

Кроме того, вся глобальная экономическая система находится в состоянии турбулентности. Это угнетающе действует на цивилизованные рыночные инструменты, которые неспособны быстро реагировать на из-

меняющуюся политическую и экономическую глобальную сферу. Сегодня мировая практика не имеет эффективных рыночных инструментов управления, которые формируются на основе правил разумного подхода к изменяющейся рыночной среде.

Полагаем, что на этом этапе модели государственного управления на основе правил разумного подхода должны дополняться, но не замещаться полностью, концепцией государственного подхода на основе разумности самих правил государственного управления таможенным сервисом России на современном историческом этапе. Эти проблемы будут нами рассмотрены далее.

Вывод по 1.1.

1. В данном подразделе отмечено, что в таможенной сфере существует серьёзная терминологическая неопределённость. Анализ показал, что в первую очередь в большинстве публикаций российских авторов термины «сервис» и «услуга» трактуются как синонимы. Нами сделана попытка эти понятия развести, найти глубинные различия между ними. Для этого данные термины не следует рассматривать как подчинённые или подчиняющие по отношению друг к другу. Ни одно из анализируемых понятий не является родовым по отношению к другому, а это другое – подчинённым или видовым понятием. Сделан вывод, что «сервис» и «услуга» есть понятия контрарные, то есть противоположные, не имеющих общих сфер. Поэтому различие между понятиями «таможенный сервис» и понятием «таможенная услуга» есть форма проявления различённости между понятием «оказание таможенной услуги» и понятием «таможенное благо».

2. Предоставление услуги в нашем разумении – процесс обслуживания, действие, протекающее в объективной реальности. В результате этого действия, процесса создаётся конечный продукт, имеющий качественно и количественно новые характеристики. Этот продукт – результат сервиса – является услугой в форме блага, в данной монографии – таможенное благо.

1.2 Возможность и необходимость становления сервисной таможенной модели в концепции институционального подхода

Одну из проблем современной теории таможенного дела можно свести к проблеме самой природы таможенного обслуживания. В научной литературе принимается без достаточного критического осмысления различные организационные и управленческие формы, которые раскрывают, по мнению их авторов, суть отношений, складывающихся как в самой системе таможенного обслуживания, так и в отношениях института таможенного дела с внешним окружением. С позиций специфики природы государственного управления этим публичным институтом различают административный таможенный менеджмент, административный таможенный сервис, что может быть выражено в понятиях: «административно-сервисная таможня», «сервисная таможня». Вместе с тем, ни административная модель института таможенного дела, ни сервисная модель не являются адекватными формами, отражающими специфику управленческих отношений современной российской таможни. Данную проблему эволюции форм организации управленческих отношений следует, как мы полагаем, рассматривать исторически.

Представляется, что любая организация, если только она не относится к самоорганизующимся и самоуправляемым организациям, может быть отнесена по типу управления к административным моделям, так как наличия выделенной управляющей бюрократии в этих моделях является определяющим. Институт таможенного дела есть тот институт, который конституционно наделён властными функциями, что позволяет этому государственному органу с использованием, в том числе, внеэкономического принуждения реализовывать функции, которые наложены на этот орган в области осуществления таможенного контроля и защиты национальных интересов страны.

С другой стороны, термин «сервисная таможня» также не полно, односторонне раскрывает современную природу организационных и управленческих отношений. Таможенные органы не могут производить ничего, кроме услуг, которые оказывает этот орган как участникам ВЭД, так и другим организациям, и учреждениям, как государственным, так и частным. Поэтому современный институт таможенного дела может быть только сервисным институтом. Есть также обоснованное мнение, что такой вывод надо закрепить в разрабатываемой Концепции развития Федеральной таможенной службы⁹.

Полагаем будет более продуктивно предложить новую парадигму соотношения власти государственного института управления с позиций обязательности и необходимости однозначного соблюдения норм, правил, порядков и некоторой предоставляемой свободы этим же государственным институтом в определённых границах. Императивный метод в организации таможенного обслуживания участников ВЭД есть одновременно односторонне властный метод, когда решения принимают форму властных предписаний, директив, исходящих от администрации. Это дало основание отнести современную организацию таможенного дела к административному институту управления. Первые нормы получили определение императивных таможенных норм и правил, вторые можно отнести к так называемым диспозитивным нормам¹⁰.

Диспозитивный метод в таможенном обслуживании всегда более мягок, не предполагает полного и исчерпывающего перечня правил и предписаний, оставляя большую свободу действия как таможенному институту при принятии в выработке управляющего решения, так и учёт интересов участников ВЭД. Диспозитивные нормы часто определяют как восполни-

⁹ Рожков Ю. В. О принципах формирования Стратегии развития Федеральной таможенной службы // Экономические отношения. 2019. Т. 9. № 2. С. 617–626.

¹⁰ Диспозитивная норма – считается таковой, если она вытекает из необходимости учёта диспозиции прав участников, исходя из необходимости конкретизации и уточнения по отношению к действующим нормам и порядкам.

мые нормы, так как они предоставляют некоторую самостоятельность в реализации и осуществлении воли руководителя, которому в этом случае предоставляется известная свобода и самостоятельность. Тем самым именно возможность реализации диспозитивных таможенных правил создаёт предпосылки, объективную базу для осуществления дискреционной политики, которая есть, по сути, её логическое продолжение и реализация. Это становится не только возможным, но и необходимым в условиях, когда руководитель сталкивается с неопределённостью и непрогнозируемостью внешнего окружения, когда классическое понимание рациональности уже не может быть применено при принятии управленческих решений.

Следовательно, современный таможенный сервис включает в себя органически взаимно обуславливаемые и взаимно дополняемые императивные и диспозитивные нормы и таможенные правила. Поэтому современная природа таможенного обслуживания есть противоречивое диалектическое организационное и управленческое образование, организация, сочетающая в настоящее время как императивность управления, так и альтернативность принятия управленческих решений при осуществлении таможенного контроля в условиях неопределённости меняющейся внешне-экономической среды.

Понимание современного императивного¹¹ таможенного сервиса как института обосновывается нами тем, что по определению институт всегда представляется как некоторое целое, в котором экономические отношения одновременно пронизаны отношениями этическими, нравственными, структурными, правовыми и другими. Это придаёт устойчивость системе, так как она закрепляется одновременно материализованными элементами структуры в специализированных социально-экономических образованиях, которые реализуют существенные для института функции, или институции

¹¹ Imperativus – лат. «повелительный»; imperatus – «приказ, повеление, приказание, предписание»; imperare – «приказывать, повелевать».

(многозначный термин, от лат. *institutio* – наставление).

Под институцией понимаются часто нормы права, порядок, обычаи, которым следуют граждане, вступая в общественные отношения. Эти нормы закрепляются в качестве общепринятых посредством функционирования организаций, органов власти, регулирующих поведение людей. Эти органы власти, организации нами рассматриваются уже как институты, издающие инструкции, законы, закрепляя тем самым действенность институций.

Благодаря этим специфическим для каждого органа функциям, институт собственно и приобретает существенно значимые характеристики института. Поэтому государство и его органы управления образуют некоторое целое, которое следует понимать как организм, используя гегелевскую терминологию. Каждый орган может быть представлен уже не как часть некоторого суммативного целого, ибо в целом, по мысли Г. В. Ф. Гегеля, нет частей, которые могут получать некоторое относительно обособленные интересы¹².

Следовательно, анализ любого социально-экономического, политического образования обнаруживает свою недостаточность и порой неуместно глубокую абстракцию, если вся тяжесть переносится на анализ этих относительно независимых образований. Это положение даёт основание для методологического осмысления сути современного императивно-сервисного таможенного обслуживания участников ВЭД. Сам таможенный сервис в своих технологических таможенных регламентах, таможенных процедурах, способен раскрыть таможенный сервис как институт с его нормами поведения основных участников ВЭД, ограничениями, правилами, которые упорядочивают взаимоотношения как субъектов таможенного обслуживания, так и акторов, к которым следует отнести самих участников ВЭД. Однако таможенный сервис, как и таможенное дело, есть не только

¹² Гегель Г. В. Ф. Энциклопедия философских наук. М.: Мысль, 1974. Т. 1. 452 с.

институты государства, реализующие возложенные на таможенную функцию, или сущностные институции, но и одновременно сами являются органами единого целого, в нашем случае, государства.

В этой связи обнаруживается серьёзная методологическая проблема в раскрытии природы как самого целого, например, государства, а также его органов, которые обеспечивают жизнеспособность целого, т.е. государства, посредством того, что каждый орган уже органически связан с целым посредством только ему отведённой функции, или институции. Устойчивость, хрупкость организма-государства определяется качеством осуществления каждым органом его специфических функций.

Поэтому далеко не случайно то положение, что в русском и других языках государство рассматривается в совокупности, в единстве своих органов, например, органы внутренних дел, таможенные, налоговые и др. органы. Эти функциональные органы призваны обеспечивать реализацию государством своих функций. Собственно, саму сущность любого экономического, социального, политического и иного образования следует раскрывать через его функции. Без рассмотрения этих функций само государство превращается в бессодержательную, пустую абстракцию.

Содержательный анализ государства и его органов, которые реализуют функции, предусмотренные Конституцией РФ, может обеспечить принципиально новый для его исследования институциональный подход. Методический институциональный подход позволяет выявить сущность государства, сущность его органов (но не частей!) посредством анализа его функций. (В этом утверждении мы исходим из того, что именно институционализм способен перенести основное внимание на функции, на функциональный анализ, что реализуется, в первую очередь, в предоставлении услуг, или обслуживании органами государства своих акторов. Ибо «Функция, правильно понятая, – отмечал И. Г. Гёте, – это бытие, мысли-

мое в действии ...»¹³.

Нельзя впадать в иную крайность, возлагая на методологию институционализма исключительное право быть истиной в последней инстанции. Институционализм нельзя считать методологической панацеей, ибо он должен органично вписаться в эволюционную теорию наряду с другими подходами, системно описывая трансформационные и транзакционные факторы¹⁴.

Придавая важную роль институционального подхода к проблемам регулирования социально-экономических образований, согласимся с методологически полезным мнением Г. Б. Клейнера, что эти возможности установления и регулирования отношений, хотя и являются всепроникающими, но они не всеобъемлющи. Он отмечает, что в социальном мире кроме институтов «... действуют интересы, ожидания, намерения, культурные артефакты и т.д.»¹⁵.

Это фундаментальное положение институционализма даёт основание опираться на это положение в качестве методологической посылки применительно к институту таможенного сервиса. Дальнейшее повышение эффективности таможенного дела действительно может быть осуществлено в направлении развития таможенного сервиса, его эволюции от модели преимущественно императивной к модели преимущественно сервисной. Мы делаем однозначный вывод, что современная модель таможенного обслуживания участников ВЭД не может быть исключительно императивной, а также исключительно сервисной с преобладанием диспозитивных норм и норм таможенных правоустановлений.

Именно осуществление таможенного сервиса позволяет реализовать-

¹³ Гёте И. Г. Избранные произведения по естествознанию. М.: Изд-во АН СССР, 1957. 555 с.

¹⁴ Иншаков О., Фролов Д. Место институционализма в экономической науке // Экономист. 2005. № 10. С. 42–43.

¹⁵ Клейнер Г. Б. Агенты и институты: к проблеме институционального выбора / Homo institutus – Человек институциональный: монография / под ред. О. В. Иншакова. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2005. С. 111.

ся функции института таможенного дела, при этом сам таможенный сервис есть не более как осуществляющая себя функция, или таможенная инсти-туция. Таможенный сервис есть, по сути, форма, посредством которой ин-ститут проявляет себя сущностно в своей институции, т.е. в своей функ-ции. Эти формы таможенного сервиса имеют полезность, участники ВЭД и иные субъекты придают оценку этому таможенному сервису. По мысли И. Гёте, человек имеет привычку только «в той мере ценить вещи, в какой они ему полезны ...»¹⁶.

У ФТС РФ нет (да и не может быть!) иного интереса кроме интереса всеобщего, а полезность этого института сервиса может выражаться в том, насколько этот орган служит целому, то есть обществу. При этом тонкость понимания этого важного методологического принципа сводится к тому, что частные интересы следует признавать как моменты целого, всеобщего. Общее есть общее его частей, частных. Только в этом понимании инте-ресы частного, в нашем случае – участников ВЭД, следует понимать как конкретизацию интереса общего.

Если же некий участник таможенной сделки подавляет интерес об-щего, то это бытие следует признать неистинным, отклоняющимся. Здесь конфликт находит свои формы не в поиске компромисса, а в подавлении проявлений подобных частных интересов, которые уже не могут быть опи-саны в границах всеобщего интереса. Более того, этот, как правило, проти-воправный интерес, противопоставляется всеобщему. Как в случае, напри-мер, участника ВЭД, перемещающего свой товар через таможенню с попыт-кой обойти действующие нормативно-правовые таможенные правила. Или же должностное лицо таможенных органов, которое стремится извлечь частную выгоду также за счёт нарушения таможенных правил и процедур, следуя коррупционным схемам.

Важность данного положения подтверждается статистически. В 2018

¹⁶ Гёте И. Г. Цит. соч., с. 41.

году подразделениями по противодействию коррупции ФТС России возбуждено 251 уголовное дело. Из них по преступлениям коррупционной направленности возбуждалось 173 уголовных дела, том числе 93 – в отношении 52 должностных лиц таможенных структур и 80 – в отношении 68 взятокдателей. По сравнению с 2017 г. число таких преступлений значительно снизилось (таблица 3).

Таблица 3 – Анализ преступлений коррупционной направленности в системе ФТС, 2017–2018 гг.

Наименование	Год		Темп роста, процент
	за 2017 г.	за 2018 г.	
Общее количество возбуждённых уголовных дел по материалам подразделений по противодействию коррупции, ед.	406	251	61,8
Число уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности, ед.	306	173	56,6

Примечание – Рассчитано авторами по: сайт ФТС.

Каждая функция государства может реализоваться, только если создаст для этого специальный орган (или систему органов), способный осуществлять сущностную для органа функцию. Теория институциональной экономики фокусирует своё внимание на понимание процесса развития как эволюции этого института, уделяя внимание той роли, которое оказывает институт на экономическое поведение людей. Поэтому теоретический основоположник институционализма Т. Веблен (1857–1929) определял сам предмет институционализма как теорию культурного роста процесса, который предопределён экономическим интересом, а также теорией кумулятивной последовательности экономических институтов, которые сформулированы в терминах процесса.

В теории институционализма таможенный сервис, таможенное дело как специфический орган государства могут быть представлены как институт. В Союзе ССР институционализм постоянно подвергали обструкции, когда «вместе с водой выплёскивали и ребёнка». Постсоветская Россия по-

казывала другую крайность, о которой писала С. Г. Кирдина. Она права в том, что заимствованные российскими авторами теории и подходы часто стали использовать без анализа адекватности их специфике страны и характеру социально-экономического развития России. Новую институциональную методологию некритически применяли «к анализу самого широкого круга явлений»¹⁷.

Но уже к 90-м годам XX-го в. институционализм стал вытеснять ранее господствующий мейнстрим в форме политэкономии. Мы для корректности суждений в концепт этого понятия будем вкладывать тот смысл, который обозначается термином «*Institutional Economics*». Тем самым мы будем оставлять вне нашего экономического анализа политику (политический институционализм), социологию, право, принимая во внимание тот факт, что в этих областях теоретического знания институционализм возник как течение гораздо раньше. Д. Коландер, рассматривая экономическую политику III-го тысячелетия, отметил, что на смену политики «правильных цен» пришёл современный подход к политике, которая выстроена на принципе правильности институтов.

Надо признать, что ключевые понятия институционализма остаются до сих пор размытыми, неопределёнными как со стороны концепта, так и денотата. Как вполне справедливо отмечает О. В. Иншаков, применяемые определения социальных институтов приобрели многозначность в такой мере, что способны вводить в заблуждение. Такие понятия как «институт» и «институция» употребляются не только как синонимы, но и противопоставляются. «Каждый – пишет О. В. Иншаков – использует их с той большей лёгкостью, чем меньше знает, что именно они обозначают»¹⁸.

Основные участники таможенных сделок, социальные агенты (группы, лица, коллективы) находятся в отношении института таможенного

¹⁷ Кирдина С. Г. Институционализм в России: XX- начало XXI в.: научный доклад. М.: Институт экономики РАН, 2015. С. 38.

¹⁸ Иншаков О., Фролов Д. Цит. соч., с. 42.

сервиса в двойственной позиции. Институт таможенного сервиса в этой теоретической концепции как бы независим от участников ВЭД, однако одновременно сам институт этого сервиса является некоторым побочным результатом совместной деятельности всех участников ВЭД.

Выстраивая отношения органа таможенного контроля с участниками ВЭД и иными акторами и субъектами рынка, институт сервисной таможи оказывает услуги и самим участникам ВЭД, и иным участникам, имеющим окольное отношение к непосредственной внешнеэкономической деятельности. Так, для органов государственной власти и управления приобретают важное значение ведение таможенной статистики, предоставление аналитических обзоров и прогнозов развития национальной экономики в условиях неопределённости политических и экономических рынков. Не вызывает сомнения тот факт, что органы государственной власти нуждаются в подобных аналитических обобщающих прогнозах в области курса национальной валюты, политики накопления валютных резервов, занятости населения, обеспечения граждан продуктами первой необходимости и обеспечения их качества. Например, проблемы продовольственной безопасности, наполнения рынков товарами из ближнего и дальнего зарубежья будут решаться в тесной взаимосвязи с таможенной политикой, а также тактическими и стратегическими установками Правительства России.

Данная проблема особенно стала выпукло проявляться в последний исторический период, когда РФ была подвергнута санкционному давлению со стороны иностранных государств. Предоставляя данные о состоянии внешнеторговых балансов, анализируя динамику внешней торговли, Правительство РФ и его органы власти и управления получают требуемую информацию, которая имеет значение и соответствующую ценность. И хотя предоставление подобной информации и аналитических обзоров, например, другим органам политической, законодательной власти, институтам и экономической структурам часто осуществляется на внерыночных основа-

ниях, тем не менее, ценность от этого не уменьшается. Данное явление следует уже характеризовать как предоставление услуг институтом таможенного дела, а наделение его властными функциями позволяет говорить о начавшемся переходе императивной таможни в новое качество. При этом следует использовать в научном и практическом обороте введённый нами термин «императивно-сервисная таможня».

Из этого вытекает важный вывод о том, что *императивно-сервисная таможня, или институт императивно-сервисной таможни, есть один из переходных этапов в формировании сервисной таможни*. Органы таможенного сервиса, оказывая услуги участникам ВЭД, по своей природе будут оставаться органами, с одной стороны, органами, имеющими императивную природу, с другой стороны – это органы, которые призваны оказывать обслуживание участников ВЭД. Тем самым особенностью этой формы таможенной деятельности будет оставаться её сохраняющаяся двойственная природа, что создаёт условия для проявления, с одной стороны, конфликтной таможенной среды. С другой стороны, она несёт в себе формы разрешения противоречия в форме компромисса, формируя тем самым объективно-субъективную конфликтно-компромиссную парадигму. Это в полной мере будет обеспечивать формирование предпосылок по совершенствованию организации и управления в сфере услуг в специфических условиях современного рынка с его явными признаками турбулентности и неопределённости. Это также позволит развить особенности формирования и развития общественного, в данном случае, государственного сектора сферы услуг. Выход в принятии данной методологической концепции будет обнаружен в более совершенном механизме повышения эффективности и качества таможенных услуг. Это однозначно вписывается в область настоящего монографического исследования, а именно: совершенствование методов управления и государственного регулирования в сфере услуг в условиях неопределённости товарных рынков с максимальным учётом

специфики сферы таможенного сервиса.

Поскольку основная задача данного исследования определена в поиске, разработке и апробации модели эффективного таможенного сервиса, то в качестве методологического основания определено положение теории государственного управления, опираясь на труды Д. Норта. Речь идёт о том, что развитие общества предопределено развитием институтов. Д. Норт, понимая институты как формальные и неформальные правила, служащие неким ограничителем экономического поведения людей, пришёл, тем не менее, к выводу, что экономический рост зависит главным образом от качества институтов, которые обеспечивают существование рынков, обеспечивают права собственности и низкие транзакционные издержки.

Траектория развития институтов определяется в каждом случае, исходя из их изначальных предпосылок. Однако способность общества создавать стабильные, честные, общепризнанные и вместе с тем гибкие институты, которые способны реагировать и трансформироваться на изменения экономической, политической конъюнктуры, в значительной мере предопределяют рост и развитие самого общества и его экономический рост.

Так как процесс государственного регулирования и управления экономикой в целом и её важнейшими органами государственной власти и хозяйственного управления реализуется органами публичной власти, то сам регулятор (в нашем исследовании – система таможенного обслуживания участников ВЭД) следует рассматривать как институт, с одной стороны. С другой, – этот институт сам должен эволюционировать, чтобы формировать необходимую институционально-экономическую среду, или управляющую и одновременно управляемое социально-экономическое и политическое пространство. Построение модели совершенствования института таможенного сервиса (органа публичной власти), определяющего эконо-

мическую политику в обществе, изначально требует уточнения как самого концепта понятия «институт», «институции», так и разработку модели механизма такого усовершенствования.

На данном этапе уже недостаточно довольствоваться повторением «экономической мантры» о необходимости и возможности такого усовершенствования и необходимости предельно корректной констатации концепта и денотата ключевых понятий. Так, в социологии институт вообще представляется как установленный и закреплённый порядок правил и стандартизированных моделей поведения. Как социальный институт он относится к регулированию, объяснению поведения больших масс людей, накладывая на их поведение нормы, правила и роли.

У Т. Веблена – это стереотипы мыслей, привычные способы реагирования на стимулы, распространённые образы идей в том, что касается отдельных отношений общества и личности и отдельных выполняемых ими функций. У Б. Малиновского, А. Р. Рэдклифф-Брауна, Т. Парсонса – это реализация функциональных предпосылок и императивов эволюции обществ. По Э. Дюркгейму – это функциональные формы социальной организации, которые связаны с общими условиями коллективной жизни.

Мы считаем ценными наши выводы о том, что институт таможенного сервиса не следует сводить исключительно к ограничениям, запретам, нормам, которые ограничивают поведение участников ВЭД. Это положение необходимое, но недостаточное с позиций правил формальной логики. Мы считаем чрезвычайно важным методологическим основанием идею русского историка В. О. Ключевского (1841–1911), который полагал, что институты по своей сущности выступают не только как ограничения, рамки, но и являются средством раздвижения границ возможностей субъекта. Так, рассуждая о сословном делении общества, он писал, что существенным и наиболее ощутимым признаком сословного деления служит *различие прав, а не обязанностей*.

Если в некоторых работах понятия «институт» и «институция» разведены, не допускается микширование их денотатов, то эта научная строгость ещё не стала общепринятой в других научных работах. *Институции есть социальные формы типизации функций экономических агентов*, то есть как субъектов, так и акторов, что определяет их роли, статусы в системе производства и распределения благ. Тем самым институции образуют систему отношений функциональной структуры общества.

Когда речь идёт о понятии «организация», понимая в нашем случае систему обслуживания ВЭД ФТС России, то в этом случае в концепт включается социальная форма, которая возникает на основе связей между экономическими субъектами в процессе производства, распределения, потребления благ. Если расширить концепт понятия «организация», то можно сформировать элементную структуру общества. Каждая организация сформировалась на базе соответствующей институции, но одновременно закрепляет её, координирует, регулирует отношения на основе определённой функции, которая реализуется на основе разработанных, утверждённых правил поведения всех участников этого процесса.

Взаимодействие форм функциональной и элементной структур общества, или институции и организации, порождает новое социальное образование – институт с его органами жизнеобеспечения, самосохранения, самовоспроизводства, саморегулирования. Таким образом, не просто организация становится институтом, а организация институцированная, пронизанная специфическими, характерными для неё функциональными отношениями. Иными словами, *институт есть функциональная организация, или организация, реализующая свою специфическую для неё функцию*. При этом организация, институт может реализовывать и другие функции, но характер института придаёт ему именно его существенная функция. Следовательно, если речь вести о такой специфической организации, как государственное обслуживание участников ВЭД таким пуб-

личным институтом, как например, ФТС России, то её сущность в её функциональном предназначении даёт основание трактовать этот тип организации как институт таможенной службы, который функционирует на основе правил, принятых разумными и необходимыми.

Итак, таможенную систему следует классифицировать как организацию, реализующую свою специфическую и сущностную обслуживающую участников ВЭД функцию – функцию таможенного контроля. Функция таможенного контроля, которая есть одновременно реализацией таможенного сервиса, есть основная функция организации в виде таможен, таможенных постов, региональных таможенных управлений, наконец, центрального аппарата ФТС России.

Одновременно, понимая и представляя систему таможенных организаций во взаимосвязи с выполняемыми им функциями таможенного контроля, таможенного сервиса, позволяет относить их уже к органам таможенного контроля и одновременно к институту императивно-сервисного обслуживания. Здесь ФТС России, как орган, предстаёт как структурированная институция, которая обеспечивает функционирование и развитие организации, в которой можно обнаружить одновременно прогресс адаптации старых органов к новым функциям по обслуживанию участников ВЭД, либо их отмирание, либо развитие в силу потребностей внешнего и внутреннего институционального окружения. Именно это внутреннее и внешнее окружение формирует ту институциональную сферу, в которой генерируются стимулы и к развитию института, и к его отмиранию.

Таможенная институция становится, таким образом, сущностным моментом, содержательной частью института таможенного сервиса, которая выделяет его из всей совокупности иных организаций. При этом внешняя форма самой организации становится несущественной, носящей признаки случайности. Например, институция снижения рисков может воплощаться в мощных перестраховочных компаниях, страховых организациях,

которые обслуживают страховые агенты, страховые брокеры. Но эта интуиция может воплощаться и в рядовой семье, которая инвестирует в предупредительные мероприятия свои ресурсы, снижая вероятность тем самым наступления случайного нежелательного события, связанного, например, с утратой имущества, потерей дохода от временной нетрудоспособности и прочее¹⁹.

Возникают некоторые сомнения в истинности утверждения О. В. Иншакова, что суть институции в её всеобщности, как социальной формы всех человеческих действий. Скорее суть институции, если быть последовательным в применении методологии Гегеля, изложенной в его работе «Наука логики», заключается, наоборот, в её специфичности. Именно специфичность функции придаёт статус института отдельным организациям, трактуя их как особые организации, т.е. институты, для которых характерны строго специфические функции, структурированные в институции.

Итак, применяя методологию Гегеля, мы утверждаем, что существенная функция таможенных органов (таможенный контроль при таможенном обслуживании) становится достаточным основанием для понимания организации, в нашем исследовании – ФТС со своими структурными подразделениями, региональными таможенными управлениями, таможенными постами, соответствующими службами – как таможенного института.

Повышению эффективности институциональных преобразований предшествует процесс раскрытия внутренних (эндогенных) факторов, которые являются источником изменения институций, институтов и самой институциональной среды общества. Этот метод впервые был предложен Д. Нормом. Последний высказал идею, что формируемые группы интересов внутри системы вполне способны изменять правила, которые их огра-

¹⁹ Рожков Ю. В. Риски домашних хозяйств как социоэкосистем // Экономика и предпринимательство. 2014. Ч. 3. № 11. С. 163–168.

ничивают. Далее им была подчеркнута значимость идеологии, которая объединяет индивидуумов²⁰.

Анализ исключительно рынков становится уже недостаточным для того, чтобы объяснить их как необходимое и достаточное условие изменения самих институтов. Тем самым был сделан важный вывод о механизме, источниках институциональных изменений в обществе. Ответ о природе причин эволюции институтов следовало искать уже не только в экономике. Эта работа Д. Норта открыла новый этап и новое направление в исследовании институционализма, сформировав тем самым «новый институционализм». Представители «нового институционализма» раскрыли роль качества институтов на эффективность экономики, хотя основное внимание самого Норта было перенесено на институционально-эволюционное направление развитие теории и практики управления.

Проблема эффективности государственного публичного управления сводилась к проблеме выбора между сохранением существующих институций и самих институтов, сохранив «правила игры» экономических агентов, т.е. экономических субъектов и экономических акторов, либо не менять институции и соответственно институты. В результате возникало состояние институционального равновесия, при котором экономические агенты были не заинтересованы в реформировании институциональной среды. При этом, естественно, экономические агенты полагали, что это состояние равновесия есть состояние неэффективное, или институциональная ловушка, то есть неэффективный институт.

Если вести речь о реформировании современного института таможенного обслуживания в России, то эту ситуацию можно интерпретировать следующим образом. Экономические агенты – участники ВЭД – и работники таможенных органов находили точки равновесия в институцио-

²⁰ Норт Д. Понимание процесса экономических изменений. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2010. 256 с.

нальной среде в концепции постоянно воспроизводимой конфликтно-компромиссной модели поведения. Выработывались механизмы приспособлений, адаптации всех и к каждому, между которыми реализовывались соответствующие институты. Это функции, или институты, были, в конечном счёте, формой разрешения системных противоречий. Противоречивость интересов участников разрешалась компромиссом в пользу как участника внешнеэкономической сделки, так и в пользу работника таможенных органов, который обеспечивал выполнение таможенной операции. Воспроизводящаяся институциональная среда становилась основанием для формирования таможенной коррупции, а сама коррупция есть признак неэффективности института таможенного дела, следовательно, и форм государственного управления как самим таможенным органом, так и процессами, таможенным регламентом, который закреплён в руководящих материалах. При этом эти неэффективные институты могут сохранять своё состояние неэффективного равновесия в течение длительного времени.

Некоторое объяснение этой ситуации применительно к институту таможенных органов РФ, при следовании методу Норта, дают следующие выводы.

1. Следует признать, что сама природа органов императивно-сервисного обслуживания носит двойственный характер. Система таможенных органов сама располагает ограниченными ресурсами, которые строго регламентируются по своим расходам. Обеспечить повышение эффективности деятельности института таможенных органов без транзакционных издержек – невозможно в принципе. Экономия ресурсов будет понуждать институт таможенных органов вести себя в качестве известной в теории модели «хищника»²¹, который старается увеличить наполнение бюджета за счёт снижения трат на осуществление транзакций по реформированию институ-

²¹ Гульбина Н. И. Теория институциональных изменений Д. Норта // Вестник Томского государственного университета. 2004. Вып. 283. С. 123–128.

ции и соответственно института.

С другой стороны, финансовые нужды правительства будут скорее формировать модель государственного регулирования публичными институтами препятствующую экономическому росту, повышению эффективности экономики, чем способствовать экономическому росту. В результате общество лишается гарантий того, что более эффективные институты будут внедрены, а сама система выйдет из состояния неэффективного институционального равновесия.

2. Необходимо принимать во внимание специфические интересы различных групп – участников внешнеэкономических сделок. Асимметрия интересов различных групп в совокупности с асимметрией информации, порождающей почву для моральных рисков, будет служить основанием для закрепления, консервации неэффективного института таможенного сервиса в России.

3. Выбор изначально неправильного целеполагания, например, закрепление за органами таможенного контроля фискальной функции, что как раз и рассматривается нами в монографии. Эта функция фактически сформировала устойчивое и существующее длительное время неэффективное равновесие института.

В результате складывается ситуация, когда развивать институт императивно-таможенного сервиса становится мероприятием затратным в условиях редкости самого ресурса, а существование прежнего неэффективного института с его несоответствующей природе таможенного органа институцией оправданной и находящей для этого своё обоснование и объяснение. Суть этой институциональной ловушки таможенного органа в современных условиях в том, что становится «эффективным» не реформировать неэффективный институт в концепции прежних «правил таможенного обслуживания участников ВЭД».

Мы считаем, что потенциал перехода в более эффективное состояние

института таможенного дела лежит в его внутренне противоречивости, что становится источником развития института и преодоления его институциональной неэффективности, отказываясь принципиально от прежней концепции «правил разумного подхода к организации института таможенного дела».

Вывод по 1.2.

1. Повышение эффективности таможенного дела мы связываем с развитием таможенного сервиса, его эволюции от модели преимущественно императивной к модели преимущественно сервисной. Однако современная модель таможенного обслуживания участников ВЭД не может быть исключительно императивной или исключительно сервисной с преобладанием диспозитивных норм таможенных правоустановлений.

2. Таможенная система нами классифицирована как организация, реализующую свою специфическую и сущностную обслуживающую участников ВЭД функцию – функцию таможенного контроля. Эта функция есть одновременно реализация таможенного сервиса.

1.3 Обоснование методического базиса к выбору дискреционной политики таможенного сервиса

Так как система таможенных органов играет исключительную роль важно найти пути её развития. РФ значительно отстаёт от передовых стран в развитии этих органов, которые за рубежом считают органами не только исполнительной власти и управления, но и институтом таможенного сервиса.

В частности, в Индексе эффективности логистики (Logistic Performance Index – LPI) Всемирный банк учитывает, в том числе, показатель эффективности таможенного и пограничного оформления. LPI – ключевой показатель организации таможенного сервиса. В 2018 г. LPI-индекс России имел размер 2,76. – 75 место из 160 стран (таблица 3).

Таблица 4 – Индекс эффективности логистики (LPI) отдельных стран.

Страна	Год			
	2012	2014	2018	
			LPI Rank	LPI Score
Швеция	3,85	3,96	4,05	2
Сингапур	4,13	4,00	4,00	7
Бельгия	3,98	4,04	4,04	3
США	3,93	3,92	3,89	14
Испания	3,70	3,72	3,83	17
Португалия	3,50	3,56	3,64	23
Вьетнам	3,00	3,15	3,27	39
Украина	2,86	2,98	2,83	66
Российская Федерация	2,58	2,69	2,76	75
Зимбабве	2,55	2,34	2,12	152
Афганистан	2,30	2,07	1,95	160

Не всё благоприятно в России и с точки зрения исследования Всемирным банком показателя «Ведение бизнеса» (Doing Business). Здесь среди десяти индикаторов для нашего исследования важен такой индикатор, как «Международная торговля» (Trading Across Borders).

На 01 января 2019 года по этому индикатору РФ занимала 99-е место из 190 стран (таблица 5)²².

Таблица 5 – Индикатор «Международная торговля» в США и РФ

Наименование	2018 год
Показатель «Ведение бизнеса», индикатор «Международная торговля», США	36
Показатель «Ведение бизнеса», индикатор «Международная торговля», РФ	99

По Плану деятельности ФТС РФ на период 2013–2018 гг. в рамках первой цели («Улучшение инвестиционного климата в РФ, максимальное содействие внешнеторговой деятельности») рассчитывается показатель

²² Doing Business. URL: <http://russian.doingbusiness.org>.

доли участников ВЭД, удовлетворительно оценивших качество предоставления гос. услуг таможенными органами, в общем числе участников ВЭД. Этот показатель должен был достигнуть к 2018 г. 80 процентов. Но этого значения он достиг уже к концу 2015 г. (таблица 6).

Таблица 6 – Участники, удовлетворительно оценивающие качество предоставления гос. услуг органами ФТС, в общем числе участников ВЭД, процентов

Год									
2014		2015		2016		2017		2018	
План	Факт								
40	40,5	50	81	60	–	70	–	80	–

Установленные планом показатели (таблица 6) явно противоречат наличию серьёзных проблем в сфере ВЭД, в частности, при оказании услуг органами ФТС, а, следовательно, можно признать, что сама организация таможенного сервиса несёт в себе значительный потенциал развития и совершенствования.

Одним из важнейших направлений роста качества таможенного сервиса является правильный выбор модели управления ФТС как публичным государственным институтом. В данном случае следует исследовать необходимость реализации модели дискреционного подхода.

В литературе дискреционную модель управления экономикой обычно противопоставляют модели управления, в основе которой лежит правило разумного подхода к выбору как самих инструментов и механизмов воздействия на экономическую ситуацию в стране, так и характера воздействия этих инструментов и механизмов на объект управления.

Часто модель управления на основе правил разумного подхода находит своё воплощение в модели автоматических стабилизаторов, когда последние реализуются в фискальной политике.

При этом платежи от импорта товаров составили 48,7%, а платежи от

экспорта товаров – 49,9% (таблица 7).

Таблица 7 – Структура доходов федерального бюджета, администрируемых таможенными органами РФ, за 2018 г., млрд рублей

Форма дохода	2018 год
Платежи от импорта товаров	2 931,8
в том числе налог на добавленную стоимость на ввозимые товары	2 245,6
Платежи от экспорта товаров	3 005,7

Следует чётко осознавать, что современная таможенная политика России по своей сути реализуется в модели фискальной политики, то есть политики в области налогообложения, в том числе, участников ВЭД.

Таможенная же политика по своему денотату в нашем исследовании определена как понятие переключивающееся, а не контрарное, и тем более не как конрадикторное по отношению к понятию «фискальная политика». Ведь таможенная политика реализуется не только исключительно как фискальная, но и как политика, обеспечивающая соблюдение режима таможенного контроля за ввозом и вывозом товаров, что, в конечном счёте, направлено на обеспечение требуемой экономической, экологической, продовольственной и иных форм безопасности. То, что фискальная политика имеет связь с колебаниями экономических циклов и влияет на них, мы считаем признаком не только не необходимым, но и недостаточным для утверждения данного положения как истины. Наличие связи вообще ещё не даёт основания для утверждения, что эта связь есть выражение сущностного явления в экономике, то есть закона.

Так что приобретает теоретическую и практическую важность разработка методических подходов к оценке эффективности действующей модели взаимоотношений, включая сервисные, органов таможенного контроля, участников ВЭД и иных субъектов организации процесса перехода объекта контроля при пересечении таможенной границы. ФТС утвердила методики расчёта значений показателей для оценки эффективности дея-

тельности руководителя службы по созданию благоприятных условий деятельности предпринимательских структур и хозяйствующих субъектов²³. Этот приказ мы рассматриваем как некий этап, интеллектуальный вклад в развитие императивно-сервисной таможни.

Комплексный характер указанному нормативно-правовому акту придают методики расчёта значений следующих показателей:

1. Максимальное число документов, необходимых участнику ВЭД с целью пропуска через границу при экспорте товаров.

2. Максимальный период времени прохождения таможенных операций при помещении товаров под таможенную процедуру экспорта для товаров, которые не идентифицированы в виде рискованных поставок, требующих дополнительных проверок.

3. Максимальное число документов, необходимых участнику ВЭД с целью пропуска через границу при импорте товаров.

4. Максимально возможное время прохождения таможенных операций при помещении товаров под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления для товаров, не подлежащих дополнительным видам госконтроля и не идентифицированных в виде рискованных поставок, требующих дополнительных проверок.

5. Удельный вес деклараций на товары, оформленные в электронном виде без представления документов на бумажном носителе, в общем числе оформленных деклараций на товары при условии, что товары (или транспортные средства) не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки документов на бумажных носителях.

6. Максимальное время совершения органами ФТС операций, связанных с осуществлением госконтроля, в автомобильных пунктах пропус-

²³ Приказ ФТС России от 21.02.2013 г. № 324 «Об утверждении методик расчёта определения значений показателей для оценки эффективности деятельности руководителя ФТС по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности». URL: <http://docs.cntd.ru/document/499005996>.

ка при условии, что в отношении товаров и транспортных средств предоставлена необходимая информация (документы) и товары (или транспортные средства) не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительных проверок документации и (или) досмотровых процедур.

7. Удельный вес участников ВЭД, оценивших на удовлетворительно качество предоставления гос. услуг органами ФТС России, в общем количестве участников ВЭД.

Анализ буквы и духа указанных методик позволяет сделать некоторые выводы. Первый – сводится к суждению о том, что впервые за всю историю существования таможенной службы РФ интересы участника ВЭД стали признаваться как значимые при организации таможенного обслуживания. Методики позволяют оценивать эффективность таможенного сервиса в зависимости от параметров экономии времени участника ВЭД. Из этого не следует, что прежде интересы участников полностью игнорировались, однако осуществлялось доминирование интересов государства как целого. Тонкость отличий лежит в том, что интересы участника ВЭД как услугополучателя лишь декларировались в качестве приоритета, чем реально государство им следовало на практике в организации таможенного сервиса. На первое место выдвигались задачи по наполнению плана по доходам, причём часто без увязки к складывающейся конъюнктуре мирового товарного рынка.

Второй вывод сводится к тому, что позиции сторон конфликта были неравноценны, то есть далеко не равноправны. Таможенные органы, предоставляя таможенные услуги, реализовывали доминирующую стратегию по отношению к рядовым участникам ВЭД. Конфликты разрешались в форме подавления интереса субъекта ВЭД. Попытки добиться справедливости в отношениях с таможенным органом приводили к многочисленным арбитражным судам, которые таможенная служба часто проигрывала. Поэтому приобретает важное теоретическое и практическое значение разра-

ботка методических рекомендаций по формированию конфликтно-компромиссной среды при организации таможенного сервиса. В этом случае не может получить реализацию исключительного доминирования ни одна из сторон таможенного процесса.

Таможенная услуга предполагает оказание блага участнику ВЭД в форме некоторого действия, результатом которого является изменение правового статуса перемещаемых через таможенную границу товаров. Это придаёт возможность реализовывать уже иные действия, связанные с извлечением благ перемещённых товаров, в большем поле свободы от пользования, владения и распоряжения товарами участниками ВЭД. Это расширение свободы на ввозимый/экспортируемый товар по отношению к участнику ВЭД затрагивает интересы иных членов общества уже в части использования, потребления продуктов. Так, они не должны наносить вред здоровью другим членам общества.

Будущее увеличение богатства участника ВЭД по завершению внешнеэкономической сделки есть объект притязаний общества на часть получаемых доходов в виде таможенных пошлин. Размер, порядок реализации таможенных процедур в соответствии с действующим таможенным законодательством, размер таможенных платежей становятся объектом таможенных конфликтов и одновременно таможенных компромиссов. По сути, таможенная практика свидетельствует о перманентном процессе появления таможенных конфликтов, как форм выхождения вовне таможенных противоречий и одновременно форм разрешения этих противоречий, что достигается процессом достижения компромиссов. Всё это самодвижение следует рассматривать как процесс обслуживания участников ВЭД, то есть – таможенный сервис.

Следовательно, развитие таможенного дела есть парафраз развития таможенного сервиса, имеющего в своём основании внутренне противоречивую природу отношений участника ВЭД и института таможенного дела.

Последнее становится движущей силой развития самого института таможенного дела, а также может служить методическим основанием в качестве оценки эффективности организации таможенного сервиса.

Накопленный отечественными и иностранными учёными достаточно обширный теоретический и эмпирический материал по проблемам оценки эффективности института таможенного дела, тем не менее, отличает отсутствие анализа философских, методологических оснований теории эффективности как процессов таможенного дела, так и его результатов с точки зрения интересов целого, т.е. общества, а также проблем конфликта, которые возникают при этом. Определённый теоретический задел можно найти в трудах Вяккерера Ф. Ф., Дарендорфа Р., а применительно к ФТС России в работах Глухова В. В., Кардаша В. А., Останина В. А., Рожкова Ю. В.

Процесс понимания природы конфликта нуждается в дальнейшем теоретическом осмыслении не только как негативного явления, но и как источника развития самого института таможенного дела. В литературе, посвящённой проблемам эффективности института таможенного дела, эта проблема остаётся малоизученной. Пересечение таможенной границы объективно сопряжено с выявлением различий интересов участников ВЭД и института таможни.

Подобные противоречия обнаруживаются и между управляющими органами различных стран, участники ВЭД которых перемещают свои товары через таможенные границы. Каждая страна защищает, прежде всего, интересы своих государств, накладывая ограничения как на резидентов, так и нерезидентов. Приведение в согласование интересов участников ВЭД есть форма частичного разрешения противоречий между сторонами. Таким образом, конфликт не следует рассматривать исключительно как ненормальность. Конфликт, считает Ф. Ф. Вяккерев, есть выражение и отражение отрицающей стороны противоречия в самом

существенном определении²⁴.

Следовательно, таможенные конфликты, которые становятся объективно вытекающим следствием и самим действием, процедурами таможенного сервиса, есть внешнее, на поверхности человеческой деятельности отражение сущностного принципа развития социума, есть выражение принципа его саморазвития, заключающего не более как в изображении противоречия. Интерес есть условие, а не причина конфликта²⁵.

Следовательно, источник, движущие силы процесса совершенствования таможенного сервиса следует видеть в разрешении остроты конфликтов, которые имеют как объективную, так и субъективную природу. Более подробно данная проблема рассматривается нами в п. 2.1 монографии.

Определить состояние эффективности таможенного сервиса – это не только установить его суммарный экономический воспроизводительный потенциал, но и зафиксировать механизм распределения благ с учётом равновесия экономических интересов. Это выглядит как равновесное состояние сбалансированной экономики и эффективное состояние системы таможенного сервиса. Каждая единичная сделка по обслуживанию участника ВЭД при пересечении таможенной границы есть результат «торга», в нашем случае, таможенного компромисса. Здесь преследуется личная выгода одних участников ВЭД, общественный интерес общества, страны, предписанные правила поведения участников таможенной процедуры, учёт внешних факторов, конкуренция, наличие платёжных ресурсов и т.д. Если продавец при рядовой торговой сделке способен пойти тоже на компромисс, уступая в цене товара, исходя из риска ухода покупателя, то в

²⁴ Вьяккерев Ф. Ф. Философия конфликта. Философские основания конфликтологии: монография. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2004. 82 с.

²⁵ Останин В. А. Таможенные компромиссы и конфликты: проблемы теоретической интерпретации // Таможенная политика на Дальнем Востоке. 2017. № 1. С. 3–8.

случае таможенного обслуживания участник ВЭД и сотрудник таможенного органа находятся в жёстких границах, предписаниями инструкций, норм и правил таможенного обслуживания. Равновесие на рынке таможенных услуг абсолютно неэластично как со стороны спроса на таможенную очистку со стороны участника ВЭД, так и со стороны предложения со стороны уже самого института таможенного органа. Факт нарушения эластичности спроса и предложения на таможенные услуги будет свидетельствовать о коррупционных моментах в отношениях участника ВЭД и института таможенных органов со стороны отдельных сотрудников и должностных лиц таможни.

Последнее совсем не означает, что таможенные органы могут предоставлять преференции отдельным проверенным участникам ВЭД, как это имеет место на территориях особых экономических зон. В этом случае таможенное обслуживание может осуществляться по упрощённому таможенному режиму, когда, исходя из национальных или региональных интересов, таможенное обслуживание участников ВЭД осуществляется на основе заранее установленных преференций, что, по сути, есть предоставление взаимных выгод и уступок.

Если в системе таможенного обслуживания государственные органы управления начинают вырабатывать такие институты с присущими им институциями, которые позволяют видеть в других одновременно как средство и цель, то именно в этой институциональной среде формируется почва для разрешения конфликтов в форме достижения компромиссов.

Государство обладает таможенными инструментами и механизмами воздействия на экономическую ситуацию в стране. При этом арсенал инструментов и механизмов может быть самым различным, он тщательно прописан в таможенных кодексах, регламентах и процедурах. Особенностью современного таможенного обслуживания участников ВЭД является то, что эти инструменты и механизмы таможенного обслуживания и таможен-

ного регулирования вписываются в набор инструментария встроенных автоматических регуляторов. Однако это свидетельствует не о пассивном отношении правительства и его институтов на реакцию изменений рыночной конъюнктуры. Здесь налицо отказ от активного вмешательства в экономику, даже если мировая экономическая система не столько находится в состоянии экономической рецессии, сколько ряд стран вносят элементы непрогнозируемости и неопределённости в мировую торговлю, прибегая к санкциям по отношению к России.

Конкуренция не уходит в небытие, она модифицируется в рамках тех правил разумного подхода, которые устанавливает институт государства. Именно государство в лице таможенной службы не должно следовать каким-то своим эгоистическим интересам при перераспределении благ участников ВЭД.

Инструментарий таможенной политики и их потенциальные возможности остаются практически прежними по своей природе, независимо от того, реализуются, воплощаются ли они в действительность в практике оказания таможенных услуг на основе правил разумного подхода либо разумности самих правил реализации таможенной политики. (Во втором случае это соответствует дискреционной модели организации таможенного обслуживания). Следует признать, что проблема выбора той или иной модели оказания таможенных услуг, как и всей экономической политики, была и остаётся одной из наиболее теоретически востребуемых тематик научных и политических дискуссий.

Проблемы экономической и таможенной политики возникают тогда, когда научный подход применяется с позиции вечности некоторых теоретических истин (*sub specie aeternitatis*), а в дальнейшем его выводы переносятся на современность без учёта её специфики как в пространстве, так и времени. Претензия на эффективность той или иной модели организации таможенного сервиса не может быть проверена аргументацией, доводами,

которые выводятся, либо положены в основание иной, контрарной теоретической модели. Разрушить эту теоретическую конструкцию можно только внутри самой себя, в противном случае она может просто отброшенной, забытой, трансформируясь в некоторую очередную экономическую догму. Поэтому слепое следование либеральным ценностям, вытекающим из постулатов А. Смита, уже не может считаться истинной сегодня. Но точно также они не могут вытекать из концепций и постулатов классической политэкономии времён доадамовских, а также более современных моделей Дж. М. Кейнса, М. Фридмана и его последователей школы неомонетаризма, неоклассики, неоклассического синтеза или теории реальных экономических циклов. То, что было истинным ранее, вплоть до ближайшей истории экономической мысли, может в нынешних реалиях стать анахронизмом.

Как показывают исследования в области эффективности моделей экономического поведения, а, следовательно, разработки моделей эффективной организации таможенного сервиса, разница в формах и методах таможенного обслуживания участников ВЭД раскрывается в различиях основных игроков на поле таможенного сервиса. Вывод, который заявлен в данном исследовании, можно свести к следующему положению. Понимание основных участников таможенного обслуживания как субъектов, которые наделены властными функциями, и которые по своему положению во властной иерархии способны реализовывать доминирующие стратегии, а других – только как акторов, которым предписано лишь следовать предписаниям должностных лиц таможенной службы, становится методологическим основанием для выявления такого специфического по форме компромисса между этими основными игроками.

Компромисс в этом случае может быть охарактеризован как однозначно навязанный своей реализацией государственной воли в лице института таможенной службы. В этой модели нет удовлетворяющих каждого игрока состояния, в результате противоречия отношений не столько разреша-

ются с формированием и зарождением качественно новых моментов в самом институте таможенной службы, сколько принудительно воспроизводится на прежнем качественном уровне. Эти отношения закрепляются, обогащаются, дополняются отношениями этическими, социальными, религиозными и другими. Тем самым таможенная служба, которая нами понимается как институт, попадает в состояние неэффективного равновесия, или «таможенную институциональную ловушку».

Итак, модели совершенствования таможенного обслуживания, которые можно полагать как модели повышения эффективности таможенного сервиса, есть модели совершенствования института таможенного сервиса или института таможенного дела. Последнее, по своей сути, есть предоставление более соответствующего интересам целого, его акторам качественно-го таможенного сервиса всем участникам ВЭД, а также предоставления услуг иным институтам государства, например, ведение национальной статистики, Правительству РФ, правоохранительным органам, наконец, обществу в целом, его гражданам. Потому институт таможенного дела мы считаем именно институтом таможенного сервиса.

Так как таможенная служба выстраивается на следовании регламентированным таможенным процедурам, таможенным правилам, таможенному регламенту, то модель совершенствования института таможенной службы может лежать в направлении неукоснительного следования установленным правилам и предписаниям. С этим суждением можно согласиться, но лишь при следующих оговорках. Первая сводится к тому, что сами правила совершенны, они отражают требования текущего момента. Вторая – внешнее окружение остаётся стабильным, что не вызывает необходимости критического переосмысления адекватности самих таможенных правил и, соответственно, таможенных процедур.

Данное положение выдвигается нами, исходя из методологического положения о необходимости различий системы таможенного сервиса, по-

строенного на правилах разумного подхода к таможенным процедурам и разумности самих правил таможенного обслуживания участников ВЭД. Можно сделать вывод: если не будут изменены сами правила в принципе на основании их критической оценки по критерию их разумности, то следует ожидать, что вся экономическая и таможенная политика будет, как и ранее, вписываться в концепцию правил разумного подхода. Следует признать внешне простую истину – то, что было разумным в правилах вчера, завтра при изменившихся внешних условиях может оказаться уже не разумным. Таможенное обслуживание, выстроенное на методических подходах, в основе которых лежат правила разумного подхода к организации таможенного сервиса, будет при следовании этой модели совершенствования таможенного сервиса достигать некоторого улучшения своего положения в соответствии с принципом Парето-эффективности. Однако такая экономика всегда будет оставаться для соперников «догоняющей» экономикой.

«Догоняющая» таможенно-экономическая политика закрепляет отставание РФ от ведущих передовых экономик, страна будет одновременно оставаться сырьевым придатком в рамках глобального разделения труда, а обмен товарами через внешнюю торговлю будет фиксировать состояние неэквивалентности. Это связано с тем, что цены на высокотехнологичные товары всегда имеют тенденцию к опережению роста цен на товары производств ресурсоёмких форм.

Теоретическое обоснование формирования современных глобальных открытых рынков на базе теории сравнительных преимуществ при всей её простоте и доступности выводов о том, что международный обмен благами между странами выгоден, если даже одна из стран производит все блага дешевле, чем другая, только укрепляет позицию либеральных политиков в том, что ресурсоёмкая структура экспорта выгодна государству.

При всей ясности механизма формирования положительного результата от международного разделения труда и обмена в глобализирующейся

экономике, Россия находится в состоянии неэффективного экономического равновесия. Решить принципиально эту проблему государственного регулирования экономики по преодолению ресурсоёмкой структуры своего экспорта Россия не в состоянии, если будет следовать концепции правил разумного подхода к обоснованию и выбору парадигмы моделей государственного управления экономикой страны, следовательно, и формированию архитектоники института таможенного сервиса.

Современный глобализирующийся мировой рынок, так же, как и рынки национальные, является рынком регулируемым, регуляторами последнего становятся созданные для этой цели наднациональные институты. Плановость, понимаемая здесь как сознательно поддерживаемая пропорциональность, обеспечивается посредством установления, в том числе, пропорций производства и поставки на мировые рынки отдельных видов продукции через таможенные пошлины, таможенные ограничения, квотирование, запреты, субсидии. В этом случае устанавливаемая пропорциональность производства и распределения наднациональными регуляторами способны существенно деформировать саму стихийную основу рыночных институтов. Это обстоятельство приводит к нарушению рыночного равновесия на мировых рынках, что одновременно позволяет проводить политику не поиска прибыли и эффективности, а поиска ренты ключевыми экономическими игроками-монополистами.

Таможенная политика, будучи органической частью общей экономической политики, окончательно оформляет международный обмен товарами и услугами, закрепляя деформированный «естественный» порядок в товарообмене между странами. В результате сам международный обмен при установлении пропорций обмена начинает строиться уже не на принципах эквивалентности, а на принципе экономической мощи экономических акторов мирового рынка. Современный рынок уже не представлен независимыми и свободными в своих желаниях и возможностях экономи-

ческих рыночных агентов.

В результате есть основания представлять уже эту современную форму мирового товарообмена как форму, которая утрачивает в своей основе базовые положения взаимной выгоды. И хотя каждая сторона извлекает из товарообмена свои доли экономической выгоды, это соотношение извлекаемых благ от взаимной мировой торговли отличается тем, что доли извлекаемых благ существенно деформированы в пользу экономических агентов, которые обладают большей экономической мощью. Таким образом можно обнаружить достаточно оснований для утверждения того, что современная структура экспорта и импорта может быть признана как результат деформации «взаимовыгодной торговли».

Поэтому в долгосрочном плане подобный механизм внешнеторговых обменов не является оптимальным. Страны, обладающие меньшей экономической мощью, будут проигрывать в рамках мировой торговли тем странам, которые будут поставлять на мировой рынок наукоёмкие продукты и технологии. Россия должна реализовать свой потенциал для выхода на мировые рынки с продуктами высоких технологий. Для этого необходимо ускоренное развитие науки, образования, внедрение современных технологических достижений.

Таможенная и экономическая политика должна соответствовать такой модели, которая бы органически воспринимала концепцию развития не на основе факторов производства, по М. Портеру, а на основе инновационной экономики, основанной на знаниях.

Рассматривая проблемы развития таможенной сферы, следует учитывать важность исследования такой категории, как «рыночная неопределённость». Необходимость этого состоит ещё и в том, что нами научный термин «неопределённость товарных рынков» угадывается в названии монографии.

Современный мировой рынок есть сфера отношений между страна-

ми, использующих преимущества международного разделения труда и стремящийся с органической целостности всего экономического, финансового и информационного пространства. Его отличия от прежних моделей следует видеть в том, что, несмотря на попытки его регулирования со стороны глобальных игроков, он подвержен неопределённости в своём движении, слабой прогнозируемостью.

В соответствии с Международной стандартной классификацией отраслей (International Standard Industrial Classification – ISIC) – товары принято подразделять на торгуемые (*tradable goods*) на мировых рынках и товары неторгуемые (*nontradable goods*), реализация которых осуществляется лишь на национальных рынках стран, где эти товары были произведены. Также принято полагать, что неторгуемые товары не вносят элементов рыночной неопределённости. Однако, как показывает современная российская практика, неторгуемые товары вносят элементы неопределённости в формирование национального рынка, ибо эти сферы могут принадлежать нерезидентам, а их поведение будет определяться состоянием ещё в большей мере непрогнозируемого политического рынка.

Если саму неопределённость мирового рынка качественно описать ещё можно, то дать количественную оценку мере неопределённости уже проблематично. Теория циклов не может дать удовлетворительного описания существующих колебаний, высокой волатильности и неопределённости мирового рынка. А такие методы, как например, метод экспертных оценок, метод Дельфи, метод «мозгового штурма», система Паттерн, метод «круглого стола», скорее дают прогнозы, отягощённые субъективизмом и часто предвзятостью в оценках. Глобальное экономическое пространство характеризуется полной неопределённостью изменений, оцениваемых возможные векторы влияния на национальную экономическую и социальную среду. Это даёт достаточные основания для принятия в качестве доказанного положения, что и экономическая, и таможенная политика реализуют-

ся в условиях полной неопределённости мирового рынка.

Меру неопределённости от полной неопределённости, до «определяемой неопределённости» (риск, по Ф. Найту), можно оценить таким показателем, как мера неопределённости (неупорядоченности) с позиций информированности. Мировой рынок всегда содержит, включает в себя некоторое количество информации, обладая так называемой информационной ёмкостью.

Согласно теории (Клод Шеннон, Ральф Хартли) эта информационная ёмкость мирового товарного рынка характеризуется информационной энтропией, количественно выраженной как логарифм числа доступных для системы состояний. Тем самым величина информационной энтропии, касающаяся всей системы мирового рынка, в анализируемый период 2014–2018 годов достигает максимального своего значения, в силу того, что современный мировой товарный рынок является полностью неопределённым. Эту неопределённость усиливают и экзогенные для мирового товарного рынка факторы, а именно, неопределённость политических рынков.

Наш экскурс в систему Интернет (Гугл, ключевые слова «неопределённость товарных рынков»), показал по состоянию на 15.10.2019 г. более 87 000 результатов. В большинстве случаев неопределённость товарных рынков количественно не рассчитывается. Априори считается, что она чрезвычайно волатильна по многим параметрам.

Усиливают неопределённость перекосы в структуре товарного экспорта-импорта. Так, минеральные продукты в российском экспорте занимают 64,8 %. В импорте 44,6 % приходится на машины, оборудование и транспортные средства (2018 г.).

Неопределённость на товарном рынке продемонстрируем на примере изменения средних фактических экспортных цен Российской Федерации и мировых цен на нефть. Рисунок 1 ярко демонстрирует весьма высокую во-

латильность цен РФ на нефть, как один из главных экспортных товаров страны.

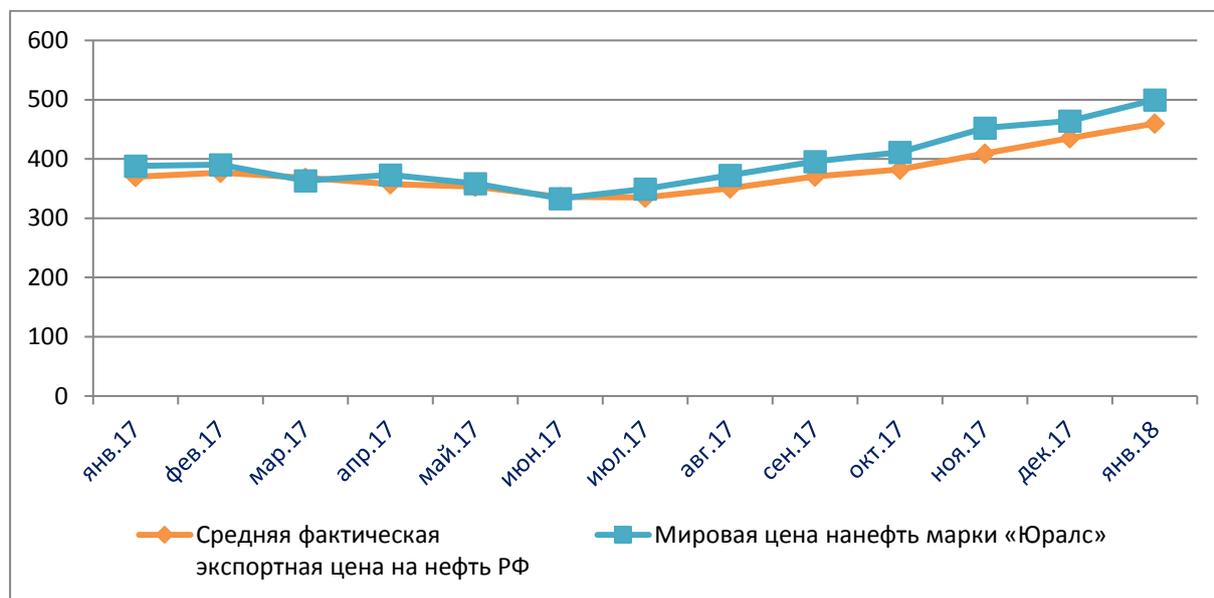


Рисунок 1 – Средние фактические экспортные цены Российской Федерации и мировых цен на нефть, долл. США за тонну нефти

Также мера неопределённости возрастает от сложно прогнозируемой российской денежно-кредитной политики, ибо она через механизм эмиссии может привести и приводит к обесцениванию богатства, которое представлено в денежной форме, обесценивая прежние накопления уже всех субъектов национальной экономики.

Статистика Банка России демонстрирует довольно значительный рост денежной массы (национальное определение) (таблица 8).

Таблица 8 – Динамика денежной массы в РФ, 2016–2019 гг., млрд рублей

Показатель	Дата, год			Темп роста, 01.09.2019 года к 01.01.2016 году, процент
	01.01.2016	01.01.2018	01.09.2019	
Денежная масса (национальное определение)	36 179,7	42 440,5	47 585,3	131,5

Банк России, обеспечивая устойчивость рубля, не может не выкупать

эту вбрасываемую на валютный рынок выручку экспортёра. Ведь его задача – добиваться оптимального соотношения спроса и предложения валют, не допуская резких и внезапных изменений, ибо влияние последних в современных экономиках может быть непредсказуемо и по направлениям, и по силе воздействий. Поэтому можно сформулировать определённую «ловушку», в которой оказалась национальная экономика. Получается, что чем более эффективна продажа ресурсов на внешнем рынке, тем в большей степени изымаются доходы у населения страны в виде, так называемого, «налога на деньги».

Оценка неопределённости по модели Хартли/Шеннона учитывает в качестве факторов альтернативные состояния мирового рынка товаров, отнесённых к категории чувствительных товаров по Перечню, в отношении которых решение об изменении ставки ввозной пошлины Комиссия таможенного союза принимает консенсусом. Отмечаем обширность данного Перечня. Так, укрупнённый код ТН ВЭД ТС 0201 – Мясо крупного рогатого скота, свежее или охлаждённое – включает 13 позиций, код ТН ВЭД ТС 0202 – Мясо крупного рогатого скота, замороженное, – охватывает 18 позиций. Всего в соответствии с указанными кодами ТН ВЭД ТС имеет 481 укрупнённую позицию (Приложение Д).

Перечень чувствительных товаров определяет состояние мирового рынка и его влияние на российскую экономику. Экспорт также характеризуется чувствительными товарами, влияние которых в основном распространяется на формирование доходной части российского бюджета. Безусловно то, что роль факторов весьма различна (с учётом объёмных ограничений мера интенсивности влияния на экономическую среду нами в монографии не рассматривается). В качестве существенного явления принимается то, что и каждая товарная позиция экспорта рассматривается в этой общей интегральной совокупности чувствительных товаров. В этой совокупности следует выделять такие укрупнённые товарные позиции, как

природный и сжиженный газ, лес, пиломатериалы, зерно, нефть, нефтепродукты, алмазы, вооружение. Можно выделить 16 товарных позиций, роль которых существенна в формировании бюджета и также характеризуются неопределённостью этих рынков под воздействием непрогнозируемых колебаний политических рынков. Существенную долю в формировании неопределённости вносит волатильность на товарных рынках, проявляющаяся в разнонаправленном движении цен. При этом возможные состояния товарных рынков могут определяться движением цен вверх, относительно стабильным уровнем цен и их снижением. В результате все возможные этой динамической системы рыночных состояний следует увеличить минимум в три раза.

Можно утверждать, что мировой рынок, непосредственно воздействующий на состояние российской экономики, будет характеризоваться информационной энтропией, рассчитываемой математически как логарифм числа возможных состояний мирового рынка. Для упрощения наших расчётов будем принимать, что каждое состояние равновероятно, и каждое состояние не зависит от состояния других товарных групп мирового рынка.

В нашем случае число равновероятных состояний мирового рынка будет составлять: $N = (481 + 16) \times 3 = 1491$ состояние.

Тогда информационная энтропия, характеризующая меру неопределённости мирового рынка, может быть определена по формуле:

$$s = k \log_2 N \quad (1)$$

где s – информационная энтропия, может принимать максимально возможное значение, которое будет характеризовать систему как максимально неопределённую. Если значение минимально возможное, то данная система предполагается как жёстко детерминированная и определённая;

N – возможное число равновероятных состояний мирового товарного рынка, оказывающего воздействие на российскую экономику;

«2» – основание логарифма, позволяющее закодировать систему двоичными кодами.

В нашем случае для современного состояния российской экономики и её оценки с позиций определённости можно определить количественно величиной равной $s = 10,542$. Данная величина информационной энтропии характеризует мировой товарный рынок, на котором экономика РФ осуществляет внешнеэкономическую деятельность как неопределённую. Дальнейшие выводы уже можно делать, исходя из полученной информации состояния данного рынка.

Из проведённых расчётов можно сделать вывод, что снижать неопределённость методами только таможенной политики ФТС не в состоянии. Однако таможенная политика, органически встроенная в государственную экономическую систему, действуя на основе концепции правил разумного подхода, не может своими инструментами препятствовать нарастанию кризисных явлений. Надо учитывать негативные последствия для экономики страны этого обстоятельства. Ведь экспортно-ориентированные отрасли РФ сырьевой направленности, показывающие высокую доходность от экспортных операций, а также от разведки, добычи, транспортировки сырья в условиях ограниченности ресурсов будут подтягивать через рыночный механизм ценообразования на свои отрасли, предприятия эти ресурсы. Значит, будут угнетаться, подавляться другие отрасли, которые не выдерживают межотраслевой конкуренции за ресурсы. Такой эффект угнетающего воздействия отдельных высокоэффективных отраслей, предприятий на экономику в целом детально изучался Т. М. Рыбчинским²⁶. Поэтому игнорировать показанный нами эффект при практической реализации той или иной модели экономического роста нет оснований.

Отметим, что негативно сказывается рост денежной массы в результате экспорта, если следовать модели Вашингтонского консенсуса и реко-

²⁶ Рыбчинский Т. Начальный запас факторов и относительные цены товаров / Вехи экономической мысли. Т. 6. Международная экономика. М.: ТЕИС, 2006. С. 231–235.

мендациям МВФ. В соответствии с рекомендациями последних предписывается осуществлять регулирование валютного курса, скупая валютную выручку, поддерживая, тем самым, искусственно спрос на валюту США. Следовательно, и в этом случае наращивание экспортных возможностей продукции сырьевых отраслей не является реальным фактором экономического роста национальной экономики. Высокая доходность экспортно-ориентированной российской экономики не является фактором устойчивого развития страны в долгосрочном периоде.

Непонимание и неприятие в силу корпоративно-олигархических интересов этого фундаментального положения, ведёт к нарастанию кризисных явлений в экономике РФ при внешней видимости процветания, роста ВВП и мнимости прогресса. Проводить корректировку курса и добиться при этом положительных результатов инструментами экономической и таможенной политики, сформированной на принципах правил разумного подхода с его принципиальными ограничениями, представляется весьма сомнительным. Модель регулирования национальной экономики, которая построена на принципах, вытекающих из него правил разумного подхода с позиции «разумности» интересов международных финансово-кредитных институтов, а также предложений и предписаний, вытекающих из положений Вашингтонского консенсуса, представляет серьёзную угрозу для российской национальной экономики и общества.

Инструменты и механизмы таможенного дела, квоты, нетарифные торговые барьеры, а также субсидирование и использование возможностей государственных предприятий, являющихся участниками ВЭД, вряд ли будут располагать достаточными возможностями для условий рыночной экономики, которая подписалась под соглашениями Всемирной торговой организации (далее ВТО). В условиях нарастания глобальных рисков и неопределённостей, проведения откровенно враждебной экономической политики в отношении России бывшими её торгово-экономическими партнё-

рами формирует необходимость коренного пересмотра самих принципов, на которых выстраивается институт таможенного дела. Появление новых платёжных средств, которые уже потеряли свой материально-вещественный носитель, т.е. утратили вещно воспринимаемую форму, стали фактором изменений в инерционных характеристиках экономической системы. Система стала, с одной стороны, менее инерционной, а, следовательно, более подвержена воздействиям со стороны внешних и внутренних импульсов в виде шоков.

Нашей новацией является вывод о том, что сама экономическая инерционность, в отличие от её физического аналога, становится величиной переменной, вариативной. При этом большая инерционность обнаруживается на фазе подъёма экономического цикла. Однако разрушение всегда протекает существенно быстрее. Коллапс институтов экономики может протекать очень быстро, за нескольких дней, что и показал кризис 2008–2012 гг.

Таким образом, следует признать, что существующая модель таможенной политики в современных условиях показывает свою несостоятельность и ограниченность в возможностях. Вся совокупность таможенного инструментария вряд ли способна найти, выработать адекватные природе института таможенного дела такие механизмы, таможенные процедуры, которые были бы достаточными и эффективными в противостоянии нарастанию кризисных циклических явлений в экономике. Можно сделать вывод, что именно упорное следование Правительством РФ моделям либеральной экономики в период нарастания мировых кризисных явлений, глобальной неопределённости привело современную экономическую ситуацию в России к более глубоким кризисным явлениям, чем если бы Правительство РФ следовало моделям дискреционной экономической политики.

Коренной отличительный признак экономической политики, основанной на модели правил разумного подхода в её крайнем выражении – политики автоматических регуляторов – сводится к отказу от вмешатель-

ства правительства к изменениям конъюнктуры рынка и внутри страны, и на глобальном рынке. Дискреционная политика предполагает использование механизмов, которые уже становятся адекватными в своей реакции на приближающиеся и нарастающие негативные явления в экономике. Причём, они могут носить превентивно-упреждающий характер, своевременно сознательно априори реагируя на колебания совокупного спроса, совокупного предложения, регулируя занятость в отраслях экономики, создавая стимулы для развития отдельных, жизненно важных отраслей, территорий, обеспечивая более справедливое распределение общественного дохода.

Вывод по 1.3.

1. Повышение эффективности таможенного дела мы связываем с развитием таможенного сервиса, его эволюции от модели преимущественно императивной к модели преимущественно сервисной. Однако современная модель таможенного обслуживания участников ВЭД не может быть исключительно императивной или исключительно сервисной, в которой преобладают диспозитивные нормы таможенных правоустановлений.

2. В отличие от классической модели Ф. Найта, сводящего определяемую неопределённость к риску, впервые в теории таможенного дела неопределённость определена как возможность альтернативных состояний товарного рынка под воздействием его волатильности и непрогнозируемости принятия решений на политических рынках.

3. Институт императивно-сервисной таможни – переходный этап к сервисной таможне. Органы таможенного сервиса будут пока императивными органами. С другой стороны – это органы, которые призваны оказывать сервис участникам ВЭД, что показывает их двойственную природу и создаёт условия для проявления конфликтных таможенных ситуаций. Но такая среда несёт в себе формы разрешения противоречий в форме компромисса, формируя тем самым объективно-субъективную конфликтно-компромиссную парадигму.

2 Состояние таможенного сервиса в России: становление и противоречия развития

2.1 Общая характеристика современного таможенного сервиса на основе правил разумного подхода

Суть института ФТС России обнаруживается в самом его названии, речь идёт именно о службе. Служить – это и предполагает осуществление процесса обслуживания, который в настоящее время приобрёл в экономической литературе общепринятый термин «сервис». В п. 1.3 монографии нами коротко отмечена необходимость реформирования системы таможенной службы. Наш вывод – придать ей форму сервисной таможни. Для РФ впервые необходимость перехода на такую модели таможни выдвинул Лозбенко Л. А.²⁷. Идея нашла широкий отклик в российской науке, которую многие авторы, включая нас, всецело разделяют. Для развитых стран развитие таможни на сервисных принципах произошло значительно раньше, чем в России.

Слабость позиции Л. А. Лозбенко усматривается в том, что если принимать во внимание услуги, которые оказывает российская таможенная система иным государственным институтам, участникам ВЭД, иным коммерческим и некоммерческим организациям, то таможенный орган имеет исключительно сервисную природу. Проблема лежит у иной плоскости, насколько таможня понимает исключительно императивный характер отношений, которые складываются у этого института с участниками ВЭД. Следовательно, сам процесс эволюции российской таможни от императивной модели к модели сервисной (и с диспозитивными подходами), способствующей усилению качества сервиса по отношению к рядовым участникам ВЭД, становится предметом научных поисков.

²⁷ Лозбенко Л. Современная таможня – это сервис // Эксперт. 11 ноября 2002. № 42. С. 54.

Надо признать, что подходы российских авторов во многом были узкими и технократическими. Так, даже есть парадоксальное предложение использовать термин «сервисная таможня» как «государственный поставщик»²⁸. Эти взгляды не полностью учитывают необходимость коренных изменений в подходах и к таможенной политике, и к управлению таможенной сферой.

Мы руководствуемся авторским разделением таможенных систем РФ на три типа: **1)** императивная; **2)** императивно-сервисная; **3)** сервисная. Такая типология отражает не только исторический аспект развития, но, прежде всего, она базируется на анализе отношения государства к участникам ВЭД.

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

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

Все участники ВЭД преследуют интересы, достигая при этом своих

²⁸ Новиков А. Б. Концепция «сервисной таможни» в системе административной реформы в РФ // Законодательство и экономика. 2006. № 10. С. 15–21.

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

В рыночной экономике любой процесс предоставления услуг есть процесс двусторонний. Спросу на услуги по таможенной очистке экспортно-импортного товара противостоит предложение услуг, но уже оказываемых непосредственно таможенным органом, что даёт основание констатировать о наличии специфического рынка купли-продажи этого особого рода товара-услуги. Поэтому покупать услугу и осуществлять оплату есть такая же услуга, но уже со стороны покупателя, в данном случае участника внешнеэкономической деятельности. Извлечение блага для самого органа в части ведения статистики, контроля за качеством и количеством перемещаемого через таможенную границу товара, взимание платы, инкассирование доходов есть внутренние услуги самого таможенного органа. Здесь нет конкурентного рынка, хотя это не исключает того, что сам таможенный орган ведёт учёт издержек оказания этих услуг в соответствии с действующими внутренними инструкциями, положениями и административным регламентом.

И таможенные органы по характеру своей деятельности, и участники ВЭД становятся участниками и действующими лицами в процессе внутригосударственного сервиса, в данном случае в границах как единого института таможенного дела, так и внутри различного рода государственных служб. Поэтому сервисная таможня в своей деятельности не может быть

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

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

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

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

других акторов соответствующими услугами требуемого качества и объема. Это касается таких направлений как сервис в сфере отдыха, лечения, рекреации, питания, охраны имущества, пользования средствами транспорта и связи. Все эти зоны обслуживания есть зоны, сферы сервиса, составляют единство всей таможенной и околотаможенной сервисной инфраструктуры в самом широком смысле слова.

Иными словами, на таможенной территории таможенные и околотаможенные услуги реализуются не только штатными работниками таможенных органов, но и создаваемыми на коммерческих основаниях различного рода организациями сервиса, услугами которых пользуются как сама таможенная служба, участники ВЭД, так и сами работники этих сервисных организаций. Тем самым в данном научном исследовании нами преодолевается несколько суженное понимание таможенного сервиса, которое имеет место в современной научной литературе, посвящённой проблемам реформирования таможенной службы в РФ и перспектив развития таможенной службы.

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

Если судить о концепте понятия «таможенное дело», которое вытекает из содержания ст. 2 закона № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в РФ», то можно сделать вывод, что суть таможенного дела сведена к совокупности средств и методов соблюдения мероприятий по таможенно-тарифному регулированию, а также запретов и ограничений при ввозе товаров в Россию. Одновременно содержание таможенного контроля в соответствии со ст. 4 Таможенного кодекса Таможенного союза (далее ТК ТС)

также сведена к совокупности мер, осуществляемых таможенными органами, в том числе с использованием механизма риск-менеджмента, в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства ТК ТС и законодательств государств-членов данного союза, контроль за исполнением которых возложен на таможенные органы.

Перекося в сторону таможенного администрирования в ущерб возможностям сервиса, который ориентирован на таможенное регулирование²⁹, получил в настоящее время своё отражение как доминирующее направление в научных исследованиях.

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

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

²⁹ Гупанова Ю. Е. Разработка системы основ управления качеством таможенных услуг: монография. М.: Изд-во РТА, 2013. 310 с.

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

Именно поэтому в данном исследовании таможенная политика реализуется её субъектами, как, например, государством в лице его органов власти и управления, таможенного контроля, участниками внешнеэкономической деятельности, иными субъектами, обладающими своими обособленными интересами и ресурсными возможностями в борьбе за достижение конкурентных преимуществ либо формирования среде, которая в большей степени соответствовала бы его краткосрочной и (или) долгосрочной стратегии. Поэтому надо разводить понятия «субъект таможенной политики» и «актор таможенной политики». Последний уже не оказывает влияния на формирующуюся среду, принимая её такую, каковой она есть в качестве некоторой данности.

Но так как интересы участников ВЭД будут уже по определению противоречивыми, то и сама среда, в которой каждый субъект, или актор стремится достичь своих конечных целей, будет внутренне противоречивой.

Это объективно существующее противоречие участников единого таможенного процесса порождает почву для возникновения конфликтной ситуации, когда каждый участник будет стремиться реализовывать отвечающую его материальным интересам таможенную политику. Разрешение этого объективного предметного диалектического противоречия может быть найдено в новом ценностном социально-экономическом пространстве,

в котором ценности одного участника процесса будут иметь значение, приниматься как иная ценность и для другого участника. Так, ценностное отношение участника ВЭД будет также восприниматься как ценность и для самого таможенного органа. Тем самым таможенный сервис, его организация начинает выстраиваться на новом поле правил, где разрешение конфликта будет реализовываться на основе компромисса.

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

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

кальной функции.

Если Дж. М. Бьюкенен различает политику текущую и политику стратегическую³⁰, то таможенная текущая политика есть политика, в основе которой лежат правила разумного подхода к таможенным процедурам и таможенным регламентам, к системе организации взимания таможенных пошлин и установления таможенных ограничений. Но так как внешнеэкономическую среду, состояние товарных и валютных рынков в современных условиях можно оценить как ярко выраженную неопределённую среду, то меняться должны сами процедуры уже в рамках разумного подхода к таможенным правилам. Однако в стратегическом плане накапливающиеся противоречия в этой сфере формируют предпосылки к смене самих правил. Речь идёт о переходе к таможенной политике на основе разумного подхода к самим таможенным правилам, следовательно, к основным правоустанавливающим документам, таких как, например, Таможенный кодекс.

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

Суть изменений таможенной политики и органичным дополнением таможенной политики разумным подходом к самим правилам мы характеризуем как дискреционную таможенную политику с соответствующей ей

³⁰ Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия. Вып. 9. «Этическая экономия: исследования по этике, культуре, и философии хозяйства». СПб.: Экономическая школа. 2005. 272 с.

таможенной спецификой. В конечном счёте, этот принципиально новый подход к организации таможенного обслуживания на условиях отказа от «таможенной императивности» и реформатирования таможенной политики с позиций учёта интересов других субъектов рынка. В первую очередь, это участники ВЭД, к которым применены принципы справедливости самих правил, этики, морали, признании интересов участника ВЭД в качестве доминирующих интересов. Напомним утверждения известных философов (И. Кант, А. Богданов и др.) о том, что интересы государства не могут иметь бóльшей ценности, чем интересы граждан. При внешней контрастности и категоричности данного суждения следует признать очевидный факт, что интересы граждан, защита и их соблюдение, есть функция государства российского, есть его имманентный интерес.

Специфической чертой таможенного сервиса как системы государственного обслуживания в настоящее время следует считать ориентацию на реализацию важнейшей функции, связанной с пополнением, как мы уже отметили в главе 1 монографии, государственного бюджета России. Это тем более важно, что наблюдаются серьёзные масштабы экспорта и импорта товаров, исчисляемые миллиардами долларов США (рисунок 2).

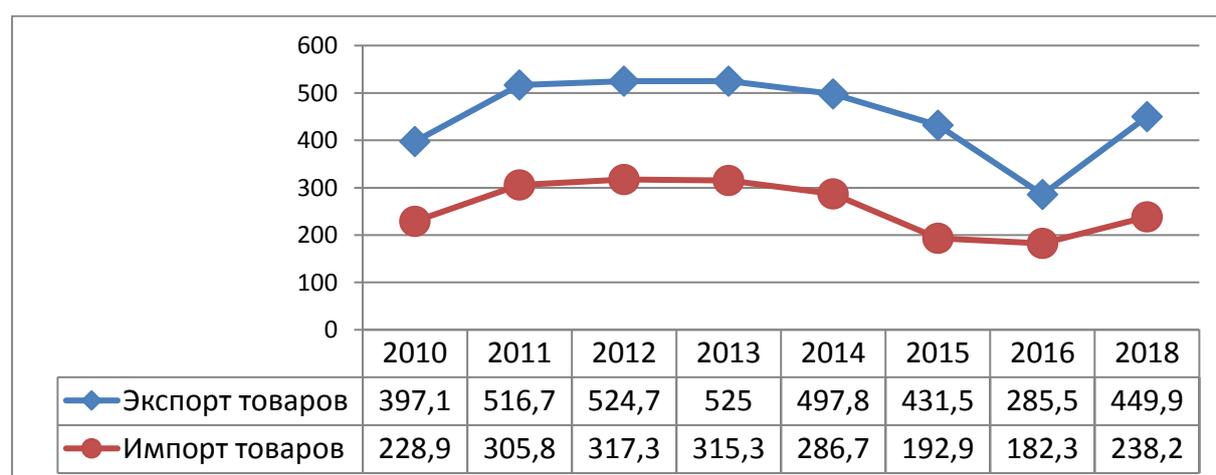


Рисунок 2 – Масштабы внешней торговли Российской Федерации, млрд долларов США

В процессе анализа структуры доходов федерального бюджета Рос-

сии выяснилось, что доходы от внешнеэкономической деятельности составляют существенную часть всех доходов бюджета (рисунок 3). Хотя санкции значительно повлияли на роль таможенных органов в пополнении доходной части бюджета.

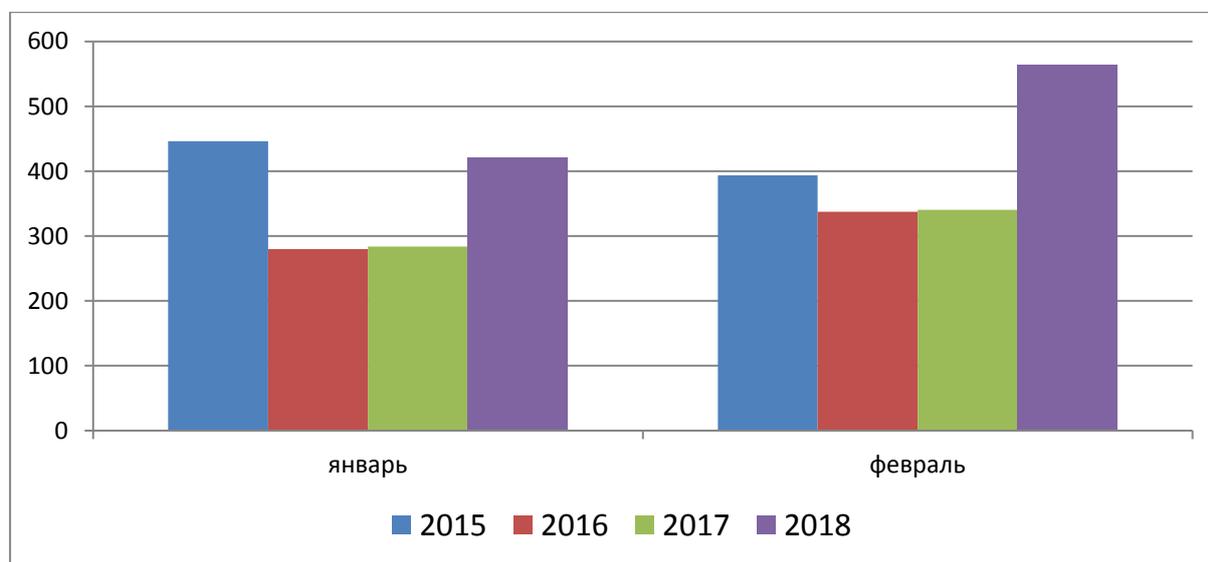


Рисунок 3 – Динамика доходов федерального бюджета РФ, администрируемых органами ФТС (январь-февраль 2015–2018 гг.), млрд рублей

Представленная структура доходов федерального бюджета в 2015 и последующие годы наглядно демонстрирует и подтверждает тот факт, что таможенные органы стремятся максимизировать результат реализации фискальной функции таможенными органами России.

Основное содержание таможенных операций, сама суть современного таможенного сервиса деформирована в направлении большего изъятия дохода в пользу бюджета. Этот перекокс не может быть устранён некими частичными улучшениями потому, что неправильное целеполагание изначально сформировало институциональную «таможенную ловушку» как состояние неэффективного равновесия на рынке спроса и предложения таможенных услуг.

В этой ситуации, отражённой в структуре доходов, совершенствование таможенного сервиса в лучшем случае будет сведено только к частич-

ным улучшениям. В худшем же случае, оно способно привести к нарастанию негативных тенденций в экономической и социальной сферах страны. Лишь смена правил, а не только совершенствование правил таможенного контроля, их разумный подход к самому процессу совершенствования способны кардинально добиться результата – в истинном плане улучшить таможенный сервис.

Формирование сервисной таможни не означает, как мы уже коротко отмечали в разделе 1 монографии, что конфликты участников ВЭД и ФТС исчезнут. Они остаются, но приобретут иные черты. Поэтому-то и важно, формируя новый тип таможни, оценивать эффективность поведения участников ВЭД и органов ФТС в рамках той или иной модели таможенного сервиса с точки зрения конфликтно-компромиссной концепции.

Конфликт (*conflictus* – лат.) даже этимологически отражает процессы столкновений. Конфликт в таможенном сервисе аналогичен столкновениям в других сферах общественной жизни. Это всегда выражается формой предельного случая обострения материальных противоречий. Здесь налицо столкновение различных интересов участников ВЭД и института государства (в лице ФТС РФ).

Понятие «таможенный конфликт» есть проявление сущности противоречия отношений между участниками ВЭД. Данное противоречие необходимо относить к диалектическим противоречиям, тем самым отграничивая его от формально логических противоречий и субъектно-предикатных. Только поняв природу противоречивости отношений участников ВЭД, из таможенного конфликта как выражения, проявления, выхождения во вне диалектического противоречия, можно понять конфликт не только как некоторую негативную форму, которую следует устранять, избегать, но и как поверхностную форму, посредством которой проявляется и положительная черта конфликта.

Существенной проблемой теории таможенного дела, предоставления

таможенных услуг и связанных с этим процессом таможенных конфликтов является понимание меры в отношениях назревания конфликта и разрешения его путём компромисса. Сами по себе конфликты не могут исчезнуть. Они всегда – результат человеческой деятельности. Если же в системе обнаруживаются неразрешаемые конфликты, то это свидетельствует о том, что система находится в принятых субъектом рынка управленческих решениях, находящихся в состоянии институциональной ловушки, или состояния неэффективного равновесия. Выход из этой ловушки возможен только в результате разработки и реализации модели принятия управленческого решения, направленного на снятие напряжённости таможенного конфликта в процессе обслуживания участников ВЭД. Тем самым система принудительно выводится из прежнего состояния неэффективного равновесия.

Но конфликт, как было отмечено, не исчезает. Как писал по аналогичному поводу Дарендорф Р., конфликты не исчезают путём их регулирования. Не становятся обязательно и менее интенсивными. Но в формах, в которых их удаётся регулировать, они становятся контролируемыми, а их творческий потенциал ставится на службу для постепенного развития социальных структур. Причины конфликтов устранить невозможно, их следует канализировать. Необходимо стремиться к тому, чтобы конфликты признавались всеми акторами как неизбежные, и более того, оправданными и целесообразными. В процессе регулирования, процедура которого включает систему смягчения остроты конфликта, например, в форме переговорного процесса, с учётом интересов конфликтующих сторон и т.д., происходит преобразование многих исходных позиций участников конфликта и тем самым их сближение.

Мы предлагаем следующую новацию, претендующую на объяснение сути таможенного конфликта и одновременно таможенного компромисса в сфере оказания таможенных услуг участникам ВЭД. В качестве

методологического основания может быть положен великий императив И. Канта, который можно переформатировать, максимально приблизив его к сфере таможенного обслуживания участников ВЭД. «Не относиться к участнику ВЭД как субъекту, который рассматривается как средство пополнения бюджета страны, а относиться к нему как вышеотмеченному средству и как цели одновременно».

Если одна из сторон этого таможенного конфликта выстраивает такую систему интересов во взаимоотношениях, когда другой рассматривается как средство пополнения бюджета страны, при этом стремясь максимизировать таможенные изъятия, то нарушается не только принцип эквивалентности в обмене благами, но и принцип справедливости. Данная система сложившихся перераспределительных отношений есть предметное противоречие экономического бытия социума. Если в системе сохраняются, консервируются такие перераспределительные отношения с сопутствующими и адекватными ей институтами, то формируется институциональная таможенная ловушка, свидетельствующая о состоянии неэффективного равновесия. Противоречия системы могут обостряться, что отражается в виде обострения различного рода конфликтов. Это становится возможным, ибо эти противоречия не имели своего разрешения эволюционным образом, применяя компромиссы между основными акторами социального процесса.

Формирование современной модели таможенного сервиса надо связать с пониманием как объективной, так и субъективной сторон таможенного конфликта. Таможенный регламент не может прописать установления на все возникающие случаи – деятельность участников ВЭД бесконечно богата. Если товар, подлежащий перемещению через таможенную границу у должностного лица, получает один код в соответствии с товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности, а у другого участника – другой, то уже возникла

конфликтная ситуация. Природу объекта перемещения участник ВЭД может знать, но может и не знать в точности. Тем более, он может не разбираться в тонкостях таможенной классификации товара (а это на практике бывает очень часто). Более того, природа товара может быть такова, что он строго не вписывается ни в один классификационный код. Возникшее различное понимание объективной природы перемещаемого через таможенную границу товара порождает сначала конфликтную таможенную ситуацию. Это при некомпетентном поведении как участника ВЭД, так и должностного лица таможенных органов порождается таможенный конфликт, ухудшая одновременно качество таможенного сервиса.

На поверхности таможенной ситуации, порождающей конфликт, мы можем обнаружить определённое различие в подходах метода оценки, например, таможенной стоимости, метода определения кода таможенной классификации товарной группы, различия метода подхода к определению страны происхождения товара, метода оценки возможностей применения различного рода преференций, метода применения процедур таможенного досмотра и другие различия. Однако сам по себе таможенный конфликт в категориальной структуре первопричиной не является.

Разрешение объективного предметного диалектического противоречия, которое на поверхности экономического явления, конкретных моделей организации таможенного сервиса может быть найдено исключительно в концепции положений диалектической логики. Конфликт есть форма выхождения вовне самого диалектического противоречия. Поэтому конфликт, который возникает в процессе пересечения товаров через таможенную границу, – явление этого противоречия, которое более богато и наслоено случайностями. Суть же самого противоречия остаётся в сфере умопостигаемого для всех участников таможенного сервиса. Из этого исходит логичность постановки проблемы необходимости выяснения причин та-

моженного конфликта.

Таможенный конфликт следует рассматривать как проявление известного закона конкуренции, как борьбу за ресурсы, в которой сталкиваются институт таможенного органа и участник внешнеэкономической деятельности. Если конкуренция всемерно порождает конфликты, выступая как закон конкуренции, то следует «... говорить также о законе экономических компромиссов (в широком смысле – согласование интересов)³¹». Совершенствование самих правил может стать возможным только тогда, когда были накоплены достаточно предпосылок, которые делают не только возможным, но и одновременно необходимым коренное изменение самих законов, или в нашем понимании – правил организации таможенного сервиса. Если императивное администрирование требует однотипности операций таможенного контроля, упрощения процедур таможенного сервиса, то следует одновременно признать и то, что это приведение к единообразной форме накладывает ограничения на развитие любой системы, в том числе и таможенного сервиса. Поиск компромиссов уже является предпосылкой к обогащению процедур таможенного сервиса. Последнее охватывает более разнообразные формы подачи деклараций, электронное оформление документов, учёт различного рода конклюдентных мероприятий, которые бы однозначно свидетельствовали о намерении сторон конфликта.

Упрощение процедур таможенного сервиса со стороны таможенного органа, сведение к абсолютному однообразию создало бы объективные предпосылки для национальной автаркии. Если быть последовательным в направлении ужесточения таможенных процедур, которые исключали бы предпосылки компромиссов, то следующим этапом развития подобного таможенного сервиса стала бы модель «замкнутого торгового государства», описанного Г. Фихте ещё в восемнадцатом веке. Фактически это

³¹ Кардаш В. А. Конфликты и компромиссы в рыночной экономике. М.: Наука, 2006. С. 14.

привело бы к уничтожению внешней торговли и исчезновению самого участника ВЭД.

Если конфликт не разрешается, а подавляется применением мер внеэкономического принуждения органами власти, применяя лишь правоприменительную практику запретов и ограничений, уголовного и административного преследования, то эти формы вполне бы могли быть отнесены к разряду не только неэффективных, но и нарушающим требования морали, так как стало бы противоречить основным правоустанавливающим положениям Конституции РФ. Дальнейшее подавление интересов обостряет противоречия, порождая социально-экономические конфликты, разрешение которых по мере их обострения обходилось бы обществу всё более затратным. Подобные примеры были в известных событиях на территориях ДВФО в связи с непродуманными решениями по подавлению недовольства участников ВЭД, ввозивших подержанные автомобили с правым рулём, и на деятельность которых был наложен запрет и ограничения в середине двухтысячных годов.

Теория конфликтологии может найти свою реализацию в процессе совершенствования таможенного сервиса. Это позволяет предложить некоторые основные положения, определяющие суть таможенного сервиса.

I. Научно обоснованный таможенный сервис, в основание которого положен дискреционный подход, позволяет более «мягко» осуществлять регулирование таможенных конфликтов, оставаясь одновременно в границах требований и положений, регламентов, определяемых Таможенным кодексом Таможенного Союза.

II. Таможенный сервис, построенный на принципах дискреционного подхода, как мы считаем, может послужить более эффективным инструментом, механизмом регулирования таможенных конфликтов. При этом совсем не обязательно, что напряжённость в сфере таможенных отношений в обществе сразу станет менее интенсивной.

III. Со временем творческая сила исполнительного аппарата таможенных органов в результате построения новой сервисной модели таможенного обслуживания будет служить цели снятия социальной напряжённости в обществе при сохранении и действии других основных функций таможенных органов.

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

Любая таможенная процедура в рамках таможенного обслуживания, то есть таможенного сервиса, может рассматриваться как форма управления публичным институтом, который наделён властными внеэкономическими факторами принуждения к соблюдению правил, может приводить как к снятию остроты таможенного конфликта, так к его обострению. Это вмешательство, в нашем случае, управление таможенным органом, должно рассматриваться как форма передачи управляющего воздействия как в концепции правил разумного подхода к объекту управления, так и в концепции применения, совершенствования самих правил.

Новая для таможенного сервиса концепция компромиссно-конфликтного состояния одновременно отражает новую парадигму во взаимодействии таможенных органов РФ и участников ВЭД как участников сервисной таможни.

Подчеркнём, что таможенные органы принимают меры для устранения конфликтных ситуаций. На это, например, нацелен документ Центрального таможенного управления (ЦТУ ФТС России) с характерным названием «Типовые ситуации конфликта интересов на службе в таможенных органах России и порядок их урегулирования». Понятно, что в этом документе отражены лишь наиболее острые конфликтные ситуации близкие к деликтам. Управление последними (деликт менеджмент) лишь недавно стало обсуждаться в экономической литературе³².

Определённый вклад в данную дискуссию был внесён авторами в процессе данного исследования и публикации полученных научных результатов. Эта проблема поставлена нами как необходимость разработки деликт-менеджмента в системе таможенного сервиса.

Положительным результатом государственного управления институтом таможенного дела следует считать реформатирование участника ВЭД из противника совершенствования таможенного сервиса в заинтересованное в этом процессе совершенствования лицо. Также положительным признаком реформирования институт таможенных органов, самого таможенного сервиса станет заинтересованность участника внешнеэкономической деятельности в подобном направлении реформирования, когда все участники таможенного сервиса признают своевременность и необходимость такого совершенствования.

Вывод по 2.1.

1. Доказано, что переход от таможенной политики, основанной на правилах разумного подхода к организации таможенной службы в России, к таможенной политике, дополненной дискреционным подходом на основе разумности правил обустройства и организации таможенного сервиса, должен находить баланс интересов института государства, его хозяйству-

³² Рожков Ю. В., Старинов Г. П. О формировании системы деликт-менеджмента в таможенной сфере // Российский следователь. 2016. № 13. С. 44–48.

ющих субъектов, акторов, отдельных участников ВЭД. В перспективе тем самым органически дополняются механизмы и инструменты таможенной политики, базирующейся на основе правил разумного подхода, разумностью самих таможенных правил.

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

2.2 Дискреционный подход и его обоснование в новой модели таможенного обслуживания на основе правил разумного подхода к экономической и таможенной политике

При реализации государством таможенной политики, которая, в конечном счёте, предопределила всю архитектуру органов таможенного дела России, она первоначально была сведена к выполнению главных задач, а именно³³:

- обеспечить следование нормам таможенного законодательства;
- совершенствовать средства таможенного регулирования торговых и экономических отношений, на основе приоритетности развития народного хозяйства РСФСР и обеспечения благоприятных условий для участия республики в межгосударственном разделении труда;

³³ О Государственном таможенном комитете РСФСР: Указ Президента РФ от 25.10.1991 г. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base =EXP;n=255233>.

– обеспечить в рамках своей компетенции надёжную экономическую безопасность РСФСР;

– своевременно и полно взимать таможенные пошлины, а также налоги и другие обязательные платежи;

– бороться с контрабандой, пресекать нарушения таможенных правил, а также обеспечивать соблюдение законодательства о налогах в той части, которая относится к компетенции органов ГТК РСФСР;

– вести таможенную статистику РСФСР;

– содействовать развитию внешнеэкономических связей РСФСР и отдельных её регионов;

– создать и обеспечить благоприятный таможенный режим, чтобы выполнять международные договоры во всех сферах торгово-экономического, валютно-финансового, научно-технического, гуманитарного и иного межгосударственного сотрудничества;

– содействовать в проведении мер, сконцентрированных на защите прав и интересов потребителей ввозимых товаров;

– обеспечить информированность госорганов, предприятий, организаций, учреждений и граждан по вопросам таможенной деятельности;

– организовывать подготовку, переподготовку и повышение квалификации работников госорганов, предприятий, организаций и учреждений;

– обеспечить участие РСФСР в сотрудничестве на межгосударственном уровне по вопросам таможенных отношений, включая пресечение незаконного оборота наркотиков и психотропов, оружия, объектов культурно-исторического наследия, предметов интеллектуальной собственности.

Так как сам институт таможенного дела в России предопределён институциями, под которыми в данном исследовании понимается его функции, то для понимания специфики современного таможенного сервиса необходим предварительный критический анализ наделённых Конституцией России функций. Суть функций ФТС России в обслуживании участников

ВЭД в соответствии с установленными и закреплёнными нормами, таможенными правилами и процедурами, предусмотренными Таможенным кодексом Таможенного союза от 27.11.2009 г., а также вступившем в действие Таможенным кодексом Евразийского союза³⁴. Функции, которые со своей сути материализуют таможенные институты, предполагают соответствующие формы таможенного регулирования в Таможенном союзе в рамках Евразийского экономического сообщества, который также следует рассматривать как таможенный союз.

Таможенный сервис уже однозначно просматривается в ст. 1. ТК ТС «Таможенное регулирование в таможенном союзе». Это таможенное обслуживание раскрывается в правовом регулировании отношений, которые складываются в процессе перемещения товаров через таможенную границу Таможенного союза. Сюда включается также перевозка таможенных товаров по единой таможенной территории Таможенного союза под таможенным контролем, их временное хранение, таможенное декларирование, выпуск товаров в свободное обращение в соответствии с установленными правилами и процедурами.

Если проанализировать содержание этих основных положений ст. 1 ТК ТС, то они есть не что иное, как институт таможенного дела, реализующий процедуры таможенного контроля. Эти правила имеют императивный характер исполнения, который таможенный орган призван исполнять, в частности, в полной и достаточной мере реализовывать всю совокупность административных мер, находящихся в компетенции таможенного органа, в том числе с использованием принятой системы контроля и управления рисками, призванных обеспечить соблюдения таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства государств, которые входят в Таможенный союз.

Дальнейшее совершенствование таможенного обслуживания может

³⁴ Договор о Таможенном кодексе Евразийского союза подписан 11 апреля 2017 г.

реализовываться двумя путями. Во-первых, повышение эффективности таможенного обслуживания участников ВЭД может реализовываться в границах уже установленных и закреплённых Таможенным кодексом Таможенного союза (далее ТК ТС) правилами и таможенными процедурами, которые принимают уже таможенные органы на местах. Здесь поиск более эффективных форм таможенного сервиса развивается в границах этих законодательно установленных правил. Это направление получило в теории свою формулировку – правил разумного подхода к процедурам и правилам таможенного контроля.

Анализ перечисленных выше задач, поставленных перед институтом таможенного дела, позволяет сделать вывод, что за исключением только одного пункта в части обеспечения информированности граждан по вопросам таможенного дела всё было сведено к администрированию участников ВЭД и созданию условий для развития самого института таможенного дела. Сам дух петровских установлений о защите купцов, их обслуживании как участников ВЭД выветрился. Последнее предопределило основной тренд формирования института таможенного дела в новейшей российской истории. В дальнейшем эти главные задачи конкретизировались в разработке таможенной политики, обеспечении единства таможенной территории, участии в разработке и реализации режима квотирования и лицензирования, ведения товарной номенклатуры ВЭД, осуществлении правоохранительной деятельности, выполнении функций валютного контроля, проведении информационно-аналитической работы, а также в ряде других функций и задач, которые на практике уже ранее осуществлялись ГТК России и его структурными подразделениями.

Государственный таможенный комитет получил право определения особенностей правового регулирования таможенного режима, на ограничения и запрещение ввоза отдельных видов товаров в свободные таможенные зоны, а также помещение их на таможенные склады. Он мог запраши-

вать у госорганов исполнительной власти всех уровней, у предприятий, организаций и учреждений, вне зависимости от форм собственности и подчинённости, а также у должностных лиц и граждан те документы и сведения, которые необходимы ГТК РСФСР для исполнения им возложенных на него задач и функций.

Становится ясно, что новая концепция формирующейся таможенной службы была направлена в первую очередь на защиту интересов государства, на наполнение доходной части бюджета РФ. Это мы и называем «императивная таможня». Здесь мы не можем обнаружить прямых фактов, которые свидетельствовали бы даже просто о постановке вопроса о необходимости формирования сервисной таможни. Этот вывод ещё в большей степени подтверждает Указ Президента Российской Федерации «О неотложных мерах по организации таможенного контроля в Российской Федерации» от 18.07.1992 года, а также постановления Правительства России от 25.08.1992 и от 04.09.1992 гг.

Суть этих актов сводилась фактически к обеспечению приоритетного развития сети таможенных органов внутри страны на начальной стадии работ по укреплению и развёртыванию пограничных таможен и постов.

Новая роль таможенной службы заключалась в её превращении в реально действующий инструмент государственного регулирования внешнеторгового оборота, а также в целом внешнеэкономической деятельности. Однако подчёркивалась главная задача – наполнение доходной части федерального бюджета. Было однозначно определены и новые приоритеты таможенного дела, а именно: перенос центра тяжести своей деятельности на осуществление фискально-экономических функций, на правоохранительную и защитную сферу деятельности. Это преследовало решение задачи приоритетности обеспечения защиты экономического суверенитета и безопасности РФ.

Одновременно осуществлялась и процедура реорганизации структу-

ры органов таможенной службы. Система достраивала свои недостающие звенья, которые, в первую очередь, были направлены на усиление и совершенствование таможенного контроля. Были созданы отделы: таможенного оформления и специализированные досмотровые подразделения; тарифного и нетарифного контроля; контроля за доставкой товаров; валютного контроля и таможенных режимов. Получили дальнейшее развитие и были усилены службы собственной безопасности, таможенной охраны, отделы по борьбе с таможенными правонарушениями, отделы дознания, а в 1995 году были организованы оперативные таможни во вновь созданной структуре Региональных управлений по борьбе с таможенными правонарушениями. Качественно новый этап формирования таможенной службы знаменуется образованием в начале 1995 года Таможенного союза России, Белоруссии, Казахстана и Киргизии. Начиная с этого периода, создаются качественно новые подходы к формированию всей системы таможенных органов Таможенного союза. Усиливается внимание к модернизации и обеспечению полномасштабного перехода на качественно новый уровень работы таможен в области кадров, развития и обновления таможенной инфраструктуры в соответствии с современными требованиями таможенного контроля и таможенного оформления.

На этом этапе в работе таможен получает своё развитие элементы таможенного сервиса, то есть на этом этапе таможенная система приобретает черты «императивно-сервисной» таможни. ФТС РФ стала поворачиваться лицом к участнику внешнеэкономической деятельности, начинает набирать элементы истинного обслуживания участника ВЭД.

Тем не менее, становление сервисной таможни происходило противоречиво. Из примерно 60 функций, которые зафиксированы за таможней, существенная доля была ориентирована на понуждение к выполнению таможенных правил, с однозначно доминирующей ролью самого института таможенного дела. Это проявилось в том, что таможенные органы

стали практиковать издание ведомственных нормативных правовых актов, которые часто нарушали права участников ВЭД, и в дальнейшем массово отменялись судами. Применялась практика таможенного досмотра и таможенного контроля с использованием при этом всех возможных или только достаточных форм, что порой нарушало конституционные права участников.

Как видим, можно сделать вывод о том, что внимание участнику ВЭД если и уделялось, то лишь косвенно. Таможенная служба сохраняла вектор развития системы на самообеспечение и формирование предпосылок самодостаточности, не уделяя соответствующего внимания ключевому игроку на этом поле таможенного контроля. В результате диспропорции в таможенном обслуживании стали обнаруживаться более явно, что позволило ставить приоритетную задачу в развитии таможенной инфраструктуры по удовлетворению потребностей в услугах участников ВЭД. Для этого были привлечены коммерческие организации, фактически взаимодействующие на принципах таможенно-частного партнёрства. Эти направления имели определённое социально-экономическое значение. С одной стороны, расширялся круг потребностей участников ВЭД, которые получали в пользование таможенную инфраструктуру, что в определённой мере удовлетворяла их потребности. С другой, – повышалась эффективность всего таможенного дела, отношения внутри структуры стали более прозрачными, снижалось поле для возникновения конфликта интересов.

Эти услуги стали концентрироваться на операциях хранения на коммерческих складах таможенных грузов, создание магазинов беспошлинной торговли, создание автостоянок, более широкому привлечению профессионалов в области предварительного таможенного оформления документов, услуг декларантов, создание системы по информированию участников, усиление внимание защите прав экспортёров и импортёров.

Почва, формирующая предпосылки для будущих конфликтов инте-

ресов, была существенно уменьшена за счёт компромиссов и уступок сфер деятельности, которые были переданы коммерческим организациям на условиях таможенно-частного партнёрства. Тем не менее, продолжала доминировать политика управления на основе принципов императивного, в данном случае, таможенного менеджмента.

Императивный, а, следовательно, и его видовое отличие – таможенный менеджмент того периода становления таможенной службы – исходил из концепции управления на основе правил. При этом сами правила исходят из «разумного подхода». Однако, как трактует это важное положение англо-американская юриспруденция, правила «разумного подхода» полностью игнорируют разумный подход к правилам. В этом смысле таможенный сервис, как некоторое видовое отличие социоэкономической игры, может быть эмпирически описан с помощью правил таможенных процедур. Весьма часто к этому суждению вполне справедливо можно отнести следующее положение, высказанное Джеффри Бреннаном и Джеймсом Бьюкененом. Институт таможенного дела далеко не есть «священная корова», которая не может подвергаться осмыслению и критике с позиций «разумного подхода к правилам». Многие воспринимают процедуры таможенного менеджмента как естественные. «Большинство из нас играют без понимания или оценки правил, – как они возникли, как обеспечивается их исполнение, как они могут быть нормативно изменены ... Мы отмечаем со смесью восторга и зависти тех умных стратегов, которые манипулируют существующими правилами к их собственной выгоде. Именно этим личностям, выступающим скорее в роли спекулянтов, чем мудрецов, слишком многие подражают. Смыслённость присутствует в большом количестве, но мудрость, кажется, становится всё более редкой»³⁵.

Анализ литературы, посвящённой проблемам эволюции таможенно-

³⁵ Бреннан Дж., Бьюкенен Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия. Вып. 9. «Этическая экономия: исследования по этике, культуре, и философии хозяйства». СПб.: Экономическая школа. 2005. С. 10.

го дела, позволяет судить о том, что подобные исследования проводились. Так, В. Н. Горохов формулирует различающиеся принципы таможенной политики на трёх этапах её становления. На первом этапе доминировало стремление создать необходимые условия для развития национальной экономики, обеспечить её безопасность. Ставилась задача создать практически новую систему таможенных органов. Этот этап указанный автор называет – «таможня для таможни».

Второй этап характерен реализацией программы пополнения бюджета, в результате получила своё доминирование фискальная функция. Этот этап получил название – «таможня для правительства». Мы эти этапы развития института таможенного дела объединили, выделив дефиницию «императивная таможня».

На третьем, современном этапе, стали формироваться такие механизмы и инструменты таможенного дела, которые позволили В. Н. Горохову назвать этот этап – «таможня для участника ВЭД». Здесь получают первоочередное решение проблемы такой организации таможенной деятельности, которая в максимальной степени обеспечивала бы интересы участников ВЭД и государства, при одновременном развитии направлений совершенствования таможенного контроля и обеспечения экономической безопасности страны³⁶. Это вполне соответствует, как мы считаем, становлению и развитию сервисной таможни.

В документе Всемирной таможенной организация (ВТамО) «Рамочные стандарты безопасности и упрощения процедур международной торговли» (принят в июне 2005 г.) отмечено, что система Рамочных стандартов безопасности базируется на двух принципах: а) взаимодействие между таможенными органами; б) партнёрские взаимоотношения таможни и

³⁶ Горохов В. Н. Современный взгляд на определение таможенной политики и влияние её на институт фискальных доходов государства / сб. матер. VII Всероссийской научно-практической конференции «Образование – Наука – Технологии». Майкоп: Изд-во ООО «Качество», 2006. 212 с.

компаний.

Определённым вкладом в развитие сервисной таможи следует считать Федеральный закон от 03.08.2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В частности, ст. 8 этого ФЗ установлено, что в таможенной сфере сомнения, противоречия и неясности в законодательных актах, имеющих неустранимый характер, следует трактовать в пользу декларанта и других заинтересованных лиц. Поэтому никакого участника ВЭД нельзя привлечь к ответственности при нарушении международных договоров и актов, законодательства РФ о таможенном регулировании и/или иных правовых актов, если такое нарушение обусловлено нечёткостью правовых норм, содержащихся в таких актах.

В соответствии со ст. 10 данного закона ФТС России получила право на привлечение некоммерческих организаций, объединяющие лиц, исполняющих деятельность в таможенной сфере, к участию в формировании и реализации государственной политики в области таможенного дела.

При этом участие некоммерческих организаций может осуществляться не только при разработке проектов актов российского законодательства в сфере таможенного регулирования. Эти организации могут принимать участие: а) в оценке действенности мер таможенного администрирования; б) в проведении анализа финансово-экономических, социальных и других показателей развития ВЭД, включая отраслевой и территориальный разрезы; в) в подготовке органам государственной власти и управления России рекомендаций по совершенствованию таможенного дела.

Роль участников ВЭД будет в сервисном плане значительно усилена, ибо предусмотрено установление и поддержание официальных отношений в реализации государственной политики в области таможенного дела консультативного характера между таможенными органами и участниками ВЭД, уполномоченными экономическими операторами, лицами, осу-

шествующими деятельностью в таможенной сфере, включая ассоциации и объединения этих участников. Консультативные органы, которые будут создаваться при таможенных органах будут способствовать повышению эффективности таможенного контроля

Как мы видим, налицо желание органов государственного управления таким образом оформить свои взаимоотношения между институтом государства и участниками ВЭД, которое проистекало бы из понимания наиболее эффективно добиваться поставленных целей всеми участниками таможенных процедур, а также располагаемыми для этого ресурсами управления.

Если одновременно исходить из естественной склонности человека к преследованию собственных эгоистических интересов, то противоположность позиций участников приводит к конфликту интересов. Поэтому таможенный сервис, в котором доминировал административный менеджмент, направленный на подавление интереса рядового участника, неизбежно покоился на довольно хрупком научном основании. Если принять такие направления как моральное совершенствование личности, например, то в большей степени подходил бы путь установления ограничений, который и формировал некоторый социальный порядок на таможенной территории. Последнее могло реализоваться, когда этот таможенный порядок оформлялся набором правил, в виде таможенных установлений, таможенных инструкций, предписаний, указаний, различного рода нормативных актов. Последние устанавливали преграды на пути каждого, кто оказывался в таможенном пространстве-времени.

Если система правил получает своё доминирование, то уже можно в некоторой мере абстрагироваться от моральных установлений. Априори в этом случае предполагалось, что нет ничего в установленных таможенных правилах, что было бы аморальным. В этом случае как бы подтверждалась мысль А. Смита, что если каждый преследует собственные интересы, то

этот механизм может продвигать интересы общественные, следование которым в эгоистически нацеленных субъектах не предполагалось самими экономическими агентами.

В итоге могла создаваться сеть социально-экономической координации, усовершенствования, разделения труда, в том числе международного, возникновение торговли, как формы извлечения дохода от реализации сравнительных преимуществ, возникновения механизма изъятия части дохода от участников ВЭД и формирование полноценного института таможенного дела, наконец. В условиях протекания этого процесса становления правил таможенного дела происходила нейтрализация потерь от проявления конфликта интересов на основе механизма принуждения к соблюдению правил, или регулированию. Смысл термина «регулировать» (от лат. *regulare*) сводится к понуждению соблюдения правил. Также само понятие таможенного института скорее означало устройство таможенных правил.

Одновременно мы разделяем понятия «правила разумного подхода» и правило «разумного подхода к правилам», признавая как приоритет англо-саксонской юриспруденции, так и прошедшую проверку практикой её исходных положений и конечных выводов.

Правила, которые собственно составляют содержания таможенного дела как института, формируются на основе осознания объективной потребности эффективной организации внешней торговли со стороны его участников. Само оформление правил происходит на основании реализации воли доминирующего в этих отношениях института – института таможенного дела. Позиции участников не равноценны с точки зрения осуществления воли в своём противоположении. Соотношение воли, власти в процессе взаимодействия участников на определённом этапе можно считать естественным. Институт таможенного дела не только реализовывал волю государства, но и выстраивал определённые правила во взаимоотношениях. И к этим правилам есть все основания относиться как результату

сознательного или разумного творения института, который формировал, достраивал недостающие звенья, всё в большей степени обеспечивая самодостаточность всей системы таможенных органов.

Если этот процесс формирования и становления института таможенного дела рассмотреть в концепции известной модели Гегеля «Всё разумное действительно», то он (процесс) адекватен основному принципу теории Гегеля и самого указанного института. Созданные, сформированные правила, на основе которых выстроена вся система таможенных органов, есть система «разумная» в своём целеполагании, своих выполняемых и реализуемых функциях.

Однако здесь принцип «разумность правил таможенного дела» есть отражение процесса творения и осуществления этого результата, который выразил сознательное в действительности. Эта разумность отразила результат доминирования идеи государственного органа – таможни. Рядовой участник ВЭД может реализовать только доминирующую стратегию. Положение этих участников было не равноправным. И это положение мы также находим разумным для соответствующего этапа развития института таможенного дела.

Вторая часть этого известного постулата сводится к утверждению действительности как разумного бытия, то есть «всё действительно разумно». Но если разумное у Гегеля – это развитие абсолютной идеи, которая как бы воплощалась в организации материального бытия, оправдывая и объясняя его как необходимое и разумное, то здесь сам Гегель как диалектик упускает важный момент эволюции. Если речь идёт об институте таможенного дела, то следует увидеть проблему несоответствия, проблему «разумного подхода к правилам», которые начинают не соответствовать изменившейся действительности. Поэтому мы ставим проблему разумности самих правил, в концепции уже разумного подхода к правилам. Здесь можно обнаружить, что эти понятия контрарные, они отражают два прин-

ципиально различающихся подхода к самим правилам. Разумный подход к правилам отражает объективную диалектику таможенного дела как государственного института. Однако это не противоречит тому, что формирование современной сервисной таможни требует исключения из правил.

Правила всегда несут момент своей разумности, однако, в разной её степени. Разумной была система доминирования института таможенного дела и подавление воли участника ВЭД в период становления таможенного дела, то есть на её первом этапе. На этом этапе таможенную систему мы предложили назвать «императивной». Она тоже обладала всеми признаками разумности правил. Однако следует признать, что сами правила есть не причина, а требования изменившейся действительности. Это проявлялось в нарастании конфликта в системе, которую мы склонны рассматривать не только с отрицательной позиции. Конфликт, как это было отмечено ранее, выразил потребность в реформировании, изменении. Требования разумного подхода к самим правилам отразили потребность в благоразумности подхода или в дискреционном подходе к становлению современного института таможенного дела.

Дискреционная таможенная политика есть видовое понятие, производное от родового понятия – «разумный подход к правилам таможенного дела». Она способна уже на основе допускаемого в границах закона осуществлять более гибкую политику в отношении участников ВЭД. В этом случае сама действительность таможенного дела со своими внутренними нормами, положениями, инструкциями, таможенными установлениями априори формируется под осознанием самой идеи таких установлений, которые бы предупреждали конфликты, разрешали противоречия между участниками ВЭД.

Поэтому конфликтно-компромиссная парадигма, как отмечено в пп. 1.2 и 2.1 монографии, в большей степени соответствует политике, которая исходит из разумного подхода к правилам таможенного дела. Игнорирова-

ние интересов рядового участника ВЭД порождает конфликты, не формируя предпосылок к компромиссу. Но так как разрешение конфликтов – есть требование самой объективной реальности, то этот процесс реализовывался не в рамках института таможенного дела, а в судах, порождая многомиллионные иски. Статистика фактически возвращённых по решению судебных органов таможенных пошлин, налогов в пользу участников ВЭД РФ приведена на рисунке 4.

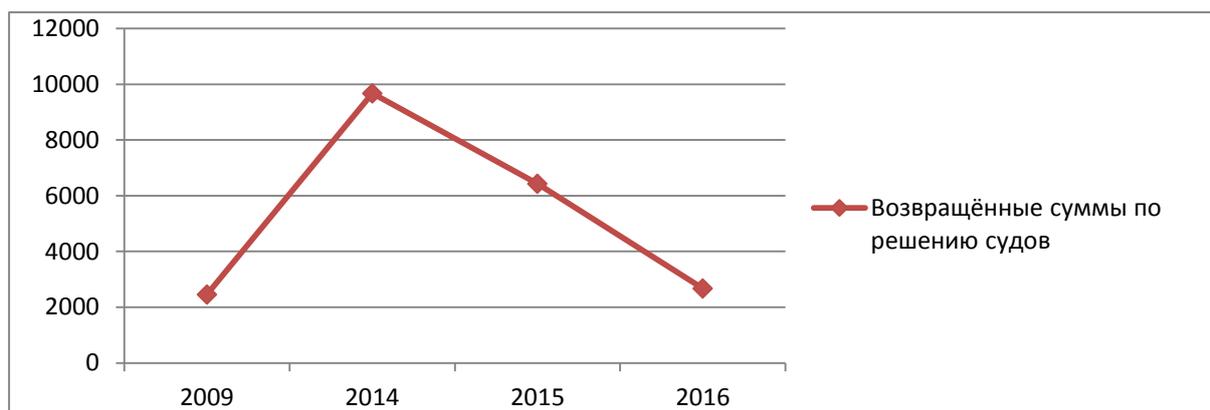


Рисунок 4 – Размер возвращённых таможенных пошлин, налогов по вынесенным судами решений не в пользу таможенных органов, млн руб.

Показатель того, что институт таможенного дела перешёл от практики следования правилам разумного подхода к политике разумного подхода к правилам может служить основанием для формирования равноправных отношений всех участников. В результате возможен компромисс при появлении противоречий и возникновения конфликтов.

Дискреционная таможенная политика есть политика, которая выстраивается на основе разумного подхода к правилам. Сама же разумность может соответствовать своей сути только тогда, когда она адекватна объективной реальности, отражает, выражает и разрешает противоречия, не доводя их до конфликта.

Дискреционность таможенной политики отвечает важному принципу синергетики: надо управлять, не прибегая к силовым методам. Стоит задача

малыми резонансными воздействиями подталкивать элементы системы к одному собственному и благоприятному для данного субъекта пути развития. Надо настроить самоуправляемое и самоподдерживаемое развитие системы. «Проблема также и в том, как преодолеть хаос, не устраняя его, как сделать его симпатичным, творческим, превратив в поле, рождающее искры инноваций»³⁷.

Таможенные конфликты отражают несообразность системы организации таможенного дела, хотя конфликт интересов здесь становится формой разрешения проявившихся противоречий. Суть таможенного конфликта в том, что субъекты, различающиеся своими местами в пространственно-временном поле интересов, власти, распределения богатства, начинают находить свои более приемлемые новые положения и взаимоотношения. Каждый должен занимать своё отведённое ему в этом пространственно-временном поле место, которое в наибольшей степени соответствует его оптимальному состоянию, которое мы можем назвать точкой оптимального пространственно-временного состояния.

Это конфликтное состояние интересов субъектов в процессе таможенного взаимодействия характеризуется одновременно воздействием многих социальных полей, в том числе силового поля властных структур таможен, конституционного поля всего сообщества, морали, тех социальных институтов, в которых находится эта сообщество с её противоречивыми отношениями и оценками. Упорядочение этого состояния может быть обеспечено доминированием силовых воздействий. Однако это приведёт к тому, что трансформация структур не обеспечит оптимизацию на основе компромисса. Интересы доминируемого субъекта, в данном случае участника ВЭД будут подавлены. Своё место в этих взаимодействиях будет определено не на основе саморегуляции всей системы как целостности

³⁷ Князева Е. Н., Курдюмов С. П. Синергетика: нелинейность времени и ландшафты коэволюции / вст. ст. Г. Г. Малинецкого. М.: КомКнига, 2014. С. 209.

с включение в эту тотальность и самого участника с его противоречивостью таможенному органу интересами, а на основе понуждения.

Это методическое положение исходит из давнего, но не потерявшего актуальность, суждения Аристотеля. Согласно нему, любое тело всегда стремится к собственному месту, ибо тела, расположенные друг за другом, причём касающиеся друг друга ненасильственным образом родственны³⁸.

Тем самым будет преодолеваться одно из главных противоречий современной организации таможни – рассмотрение участника ВЭД как равноправного элемента этой внутренне противоречивой тотальности. Исключение из системы самого участника превращает всю нынешнюю систему таможенных органов в «пустую» организацию, лишённую самого важного элемента – участника ВЭД. Современная таможенная система должна не доминировать над участником, а обслуживать его, постепенно превращаясь в сервисную таможню.

Вывод по 2.2.

1. Дискреционная таможенная политика есть политика, которая выстраивается на основе разумного подхода к правилам. Сама же разумность может соответствовать своей сути только тогда, когда она адекватна объективной реальности, отражает, выражает и разрешает противоречия, не доводя их до не разрешаемого цивилизационными формами конфликта.

2. Дискреционность таможенной политики должна соответствовать важному принципу синергетики – надо управлять, не прибегая к силовым методам.

2.3 Таможенный сервис: обоснование возможности и необходимости практического применения дискреционных принципов

Проблема обоснования возможности и необходимости выбора моде-

³⁸ Аристотель. Политика. Сочинения. М.: Мысль, 1983. Т. 4. С. 662.

ли дискреционной экономической политики становится актуальной как в теории таможенного дела (а в рамках настоящего исследования – таможенного сервиса), так и в практике применения таможенного регламента при реализации процедур таможенного контроля. Эта актуальность особенно подчёркивается современным состоянием политического, экономического противостояния России в период введения политических, экономических санкций и ограничений во внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности.

Анализ данных, приведённых в таблице 9, показывает промежуточные итоги влияния санкций на внешнюю торговлю РФ. Как видим, общий оборот внешней торговли России за три года резко упал с 784,5 до 467,8 млрд долларов США, то есть на 59,6 процента. Отмечается резкое снижение удельного веса стран ЕС в торговле с Россией с 48,1 до 42,8 процента, а по обороту с 377,5 до 200,4 млрд долларов, или на 177,1 млрд долларов США.

Таблица 9 – Оборот внешней торговли России по основным группам стран, млрд долларов США, на начало года

	Год					
	2016		2017		2018	
	Оборот	Доля в обороте, %	Оборот	Доля в обороте, %	Оборот	Доля в обороте, %
Весь мир	526,2	100,0	467,8	100,0	688,1	100,0
ЕС	235,8	44,8	200,4	42,8	294,2	42,7
АТЭС	147,8	28,1	140,5	30,0	213,3	31,0
СНГ	66,1	12,6	56,7	12,1	80,8	11,7
ЕАЭС	423,8	8,1	39,0	8,3	56,0	14,6

Примечание – Рассчитано авторами по данным ФТС России.

На состояние рынка внешнеторговых операций оказывают активное воздействие рынки политические, без анализа которых невозможно сделать существенного значимые для национальной экономики выводы. Следует признать то положение, что анализ процессов формирования национальной экономической политики в современном обществе следует осу-

ществлять сквозь призму подхода, которые базируется на принципиальном сходстве поведения граждан в экономических и политических сферах. Следует принять в качестве исходного положения то, что, выходя на экономические рынки в качестве покупателей и продавцов, оформляя свои стратегии поиска, использования ресурсов в рамках фирмы или домашнего хозяйства, вырабатывая решения о реализации бизнес-проектов, рассматривая перспективы реализации собственной профессиональной карьеры, индивиды руководствуются осознанием как своих возможностей, так и интересов.

Причём интересы могут быть осознанными или носить характер неосознанных этических, политических или иных императивов. Важнейшим условием здесь следует принять то, что для удовлетворения своих интересов или императивов люди должны вступать во всевозможные связи, осуществлять взаимодействие между собой. При этом происходит реальный обмен правами, ресурсами, долгами, а также требованиями ресурсов, активов, благ. Однако под это определение рынков попадает концепт понятия «рынки политические», на которых происходит выработка и принятие решений, а, следовательно, и отношений в области экономической и таможенной политики государства.

Отметим, что внешняя и внутренняя среды формируют предпосылки для смены институтов в стране. Если это не происходит, то система впадает в так называемые институциональные ловушки, что одновременно свидетельствует о неэффективном состоянии системы. Доказательством этого тезиса служит то, что Россия в настоящее время не может извлечь больше благ из предоставленных возможностей от вступления её во Всемирную торговую организацию и более полного извлечения благ от международного разделения труда. Из теории мирового обмена известно, что углубление глобализации экономики, рост объёмов внешней торговли позволяет использовать преимущества от разделения труда каждой из торгующих

стран.

Современное неэффективное состояние российской экономики подтверждается тем фактом, что результаты вступления в ВТО не могут быть признаны удовлетворяющими граждан страны. Таможенная же политика, которая реализуется в настоящее время, не может выполнить свою защитную функцию, ибо она не может противоречить доминирующей экономической политике, осуществляемой в соответствии с положениями Вашингтонского консенсуса либеральным крылом Правительства РФ. Если признать, что уровни развития производительных сил в России и передовых стран Запада существенно различаются, что проявляется, в конечном счёте, в производительности труда в промышленности и других сферах, то в соответствии с теорией Ф. Листа развитые страны при открытых рынках всегда будут извлекать бóльшую долю дохода в мировой торговле.

Одновременно западный мир заинтересован в сохранении ресурсоориентированной российской экономики, а следуя тренду догоняющего развития, Россия обречена на роль постоянно отстающего в мировом развитии. При подобной структуре экспорта вряд ли уместно употребление термина «взаимовыгодная торговля».

Действительно, современная система перераспределения дохода в мировой торговле выстроена так, что таможенные инструменты и механизмы не позволяют преодолеть эту очередную «экономическую ловушку», в которой оказалась наша экономика. Чем более эффективна торговля ресурсами на внешнем рынке, тем в бóльшей степени стимулируются инфляционные ожидания. Следовательно, в большей мере происходит изъятие доходов у населения страны в форме «налога на деньги». Тем больше возникает возможностей у лидеров национальной экономической политики и дальше считать себя «спасителями», отцами нации, раздающим каждому субъекту по принципу встроенности его в данную систему распределения национального богатства.

Высокодоходные экспортно-ориентированные отрасли сырьевой направленности, обнаруживают более высокую доходность от экспортных операций. Капитало- и трудоёмкие процессы разведки, добычи, транспортировки сырья через ценовой рыночный механизм будут оттягивать на свои отрасли, предприятия и так ограниченные ресурсы, угнетающе действуя на остальные отрасли национальной экономики.

Следовательно, следует не только принимать в расчёт данное теоретическое и практическое состояние, но и понимать это явление как отражение «институциональной ловушки», преодолеть и выйти из которой исключительно таможенными инструментами и механизмами невозможно. Необходима смена ориентиров экономической политики, что выражается в смене целей, стратегий, т.е. в переходе на новые правила организации экономической жизни. Это предполагает смену институтов, с их ранее разумно организованными и ранее эффективно функционирующими правилами.

Данная смена правил на принципах их разумности предполагает формирование эффективной системы производства, распределения и перераспределения национального дохода. Она возможна и одновременно необходима, если Правительство России ориентировано на защиту национальных интересов, а не на удовлетворение олигархических структур, которые реализуют своё оппортунистическое поведение.

Если оставаться в рамках прежней экономической, финансовой политики, то осуществить корректировку курса и добиться при этом положительных результатов с помощью инструментов внешнеторговой, таможенной политики представляется весьма сомнительным. Таможенные пошлины и инструменты, есть недостаточный по своим возможностям набор при сохранении прежних правил, предопределённых ВТО, чтобы выйти из состояния неэффективного равновесия, т.е. «институциональной экономической ловушки». Итоговой результат следует видеть в том, что дискреционная экономическая и таможенная политика при своей выверенной реализа-

ции ведёт к «созидательному разрушению» сложившихся институтов.

Дискреционная таможенная политика обнаруживает общее с известной в теории финансов дискреционной финансовой политикой, являясь её видовым отличием в границах родового понятия, как по концепту, так и денотату. Дискреция не сводима только к действиям лица, реализующего свою волю, намерения, нарушая при этом общепринятый и заранее установленный порядок с его правоустановлениями.

Чтобы превратить дискрецию из возможности в действительность, компетентное лицо, субъект должен обладать так называемыми дискреционными полномочиями, которые дают ему основания для изменения правил, института по своему усмотрению, реализуя тем самым свою волю. Чрезмерная жёсткость правил, преобладание императивных норм уже формирует некоторую питательную среду, чтобы оформились предпосылки для коррупциогенности. Однако это скорее проявится в тех случаях, когда должностному лицу таможенных органов будет предоставлена возможность диспозитивного выбора между санкциями по отношению к нарушителю таможенных правил. Тем самым одновременно предоставляется выбор вида тяжести мер привлечения к ответственности при размытости критериев. Механизм коррупции сводится к тому, что нарушивший таможенные правила по достигнутой договорённости с должностным лицом может быть подвергнут меньшему по тяжести наказанию. В этом случае обнаружить нарушение норм таможенного права становится труднее, так как должностное лицо действовало в пределах своей компетенции. Тем не менее, меньшее наказание могло быть куплено на этом специфическом теневом, криминальном рынке таможенных услуг.

Тем самым следует признать, что дискреционная модель управления организацией таможенного дела несёт в себе риски злоупотреблений, если должностное лицо в пределах своей компетенции использует альтернативы, извлекая односторонние выводы при оппортунистическом поведении.

В этой связи следует отметить, что и при жёстко регламентированных правилах нет полной уверенности, что должностное лицо не будет извлекать частные выгоды. Важнейшей предпосылкой для нивелирования злоупотреблений будет являться открытость и транспарентность всей таможенной системы. Одновременно следует постепенно замещать императивные таможенные правила правилами диспозитивными, которые будут расширять поле свободы, находясь одновременно в правовом таможенном поле.

Внедрение диспозитивных таможенных правоустановлений, правил, таможенных процедур в большей мере ориентировано на реализацию дискреционных моделей государственного управления таможенным институтом. На практике это проявляется уже в том, что участникам ВЭД изначально представлена возможность выбора модели своего поведения при пересечении таможенной границы и прохождения процедур таможенного контроля.

Обоснование возможности необходимости дискреционной модели управления позволяет не только расширять инициации участников ВЭД, но и подводить под это необходимые таможенные правила, тем самым дополняя этим сферу свободы участника за счёт реализации принципа диспозитивности, взаимоувязывая приемлемые модели оптимального, рационального поведения как участника ВЭД, так и должностных лиц таможенных органов.

Тем самым становится возможным за счёт диспозитивных таможенных технологий расширить спектр технологических приёмов посредством дискреционных, разумных правоустановлений. К разным лицам, которые предъявляют свой товар при пересечении таможенной границы в процессе таможенного контроля, могут быть применены разные таможенные процедуры, например, предоставляя одним, так называемые «зелёные коридоры», а для других применяя режимы таможенных осмотра или досмотра.

По сути такая уже освоенная практика позволяет утверждать о прием-

лемости диспозитивного характера норм к моделям дискреционного подхода к организации таможенного дела в России. В качестве дополнительной аргументации о возможности и необходимости применения диспозитивных таможенных правил, реализуя тем самым дискреционные модели организации, можно высказать следующее гипотетическое суждение. Если бы должностные лица таможенных органов действовали исключительно исходя из жёстко регламентированных принципов правил разумного подхода, руководствуясь исключительно императивными таможенными нормами, то при бесконечно богатой таможенной практике, эти императивные таможенные нормы скорее выявили бы бесконечную погоню за улучшениями при одновременном признании их невыполнимости.

Дискреционность есть одновременно и целесообразность, что признаётся теорией юриспруденции. Если сложившийся порядок, нормы таможенного права, предложенные таможенные процедуры начинают противоречить назревшим экономическим потребностям, а также потребностям усиления таможенного контроля в сфере обеспечения экономической, финансовой, экологической, продовольственной и иных форм безопасности, компетентные органы государственной власти и управления обязаны менять прежде бывшими разумными правила организации жизни, замещая их более разумными. Тем самым реализуется процесс смены правил, т.е. институтов на основе изменившихся институций, переходя на период трансформации от модели совершенствования среды на основе разумности правил, к модели совершенствования среды на основе перехода к более разумным правилам.

Задержка этих процессов трансформации, следование устоявшимся стереотипам при изменившейся внешней и внутренней среде отражается не только в формализме, но одновременно и в догматизме теории и устаревшей практике. Это приводит не к разрешению противоречий, а к нарастанию остроты, что вызывает рост социальной напряжённости в обществе.

Сама суть дискреционного подхода к государственному управлению публичным институтом таможенного дела лежит в целесообразности изменений самого этого института, когда в силу турбулентности и непрогнозируемости экономических, финансовых и политических рынков Правительство России имеет возможность и объективно инициирует принятие новых правоустановлений, новых правил организации социально-экономической среды, создавая основу для разрешения конфликтно-компромиссной ситуации.

Предлагаемая и обоснованная в работе дискреционная модель управления таможенным органом отражает потребность в осуществлении этой целесообразной, общественно полезной функции правительства и должностных лиц таможенных органов в пределах их компетенций. Тем самым мы подчёркиваем необходимость распространения этого принципа реформирования не только на Правительство России, но и на должностных лиц таможенных органов, что должно обеспечить рациональность и оптимальность всей системы организации таможенного дела в России.

Этот переход может быть обнаружен как возможность и одновременно как действительность трансформации одного неэффективного равновесия в другое, более эффективное равновесие. Последнее, в силу присущих самой природе объекта, несёт в себе внутреннее диалектическое противоречие, являясь источником развития социально-экономической системы при прочих равных условиях.

Данное теоретическое положение приобретает более востребуемый в экономической теории характер, который вполне вписывается в смысл онтологически сложных и противоречивых политических, социальных и экономических процессов, имеющих место быть в современном обществе. Игнорирование фактора быстро и непредсказуемо меняющейся социально-экономической, политической, военной среды не позволит своевременно понять возможность и необходимость перехода на дискреционные модели

управления институтами.

Принимая во внимание необходимость анализа экономических рынков, их динамику и неопределённость, следует понимать и учитывать ту роль, которую привносит неопределённость политических рынков. Политические рынки, на которых принимаются решения относительно экономической политики, отражают как принуждение по воле сильнейшего не только в экономической сфере, но и в области политики, используя при этом мощь политических, экономических, военных союзов. Тем самым в полной мере извлекаются от этого взаимодействия в свою пользу синергетические эффекты.

И до тех пор, пока в обществе не будет преодолена тенденция к довольствованию анализа явлений без понимания скрытого смысла процессов, происходящих на политических рынках, познание сути происходящего в России будет отличать ущербность от несущей отрицательный эффект методологии абстрагирования от анализа реалий, имеющий место во всех сферах жизни.

Воссоздание принципа целостности в выборе методологического основания познания может приоткрыть «покрывало Майи», преодолеть как примитивный механический детерминизм, так и отбросить знаки ложных подобий в виде всевозможных симулякров. Это позволит представить общую более целостную картину происходящих событий на экономическом, политическом, военном силовом поле российской действительности вокруг того, что есть в современной действительности. При этом отличительной особенностью в выборе моделей государственного управления таможенным сервисом мы исходим из принципиального суждения о том, что практически в любом взаимодействии мы можем обнаружить волевые поля, которые на поверхности явлений приобретают форму силовых полей.

Абсолютное равенство агентов рыночного обмена отсутствовало всегда, если, конечно, не впадать в очередные абстракции абсолютной ры-

ночной конкуренции, почерпнутой из работ А. Смита (XVIII век). Хотя со временем и любая современная модель управления таможенным сервисом может стать очередной догмой, отражающей преодолённые прошлые предрассудки в будущих моделях социально-экономической реальности. Однако это будет понятно только позже – то, что мы видим сегодня – это лишь элементы будущего.

Современная таможенная практика эволюционирует от однозначно жёстких таможенных правил, носящих ярко выраженный императивный характер, к более мягким правилам, которые основаны на диспозитивных принципах. Последние в большей мере учитывают интересы участников ВЭД, одновременно предоставляя должностным лицам таможенных органов дополнительные правомочия. Тем самым таможенная политика формируется и оформляется не только официальным государственным институтом – ФТС России. В её креации принимают участие и частные лица – участники ВЭД. Потому, так называемая общая экономическая или таможенная политика есть симулякр, знак ложного подобия национальной экономической или таможенной политики. Общее не сводимо исключительно к официальному государственному институту, общее охватывает и иных субъектов таможенной политики в части организации рациональных моделей таможенного сервиса. Кроме того, таможенная политика должна всегда рассматриваться во временном аспекте.

Достаточным аргументом данного утверждения служит та реально осуществляемая экономическая политика, которая реализуется ЕЭС и США в период кризиса 2014–2015 годов, а также в период санкционного противостояния с РФ с 2014 г. по настоящее время. Схваченный мышлением, в результате анализа в своей вещной зависимости, этот абстрактный институт всеобщности – экономический или таможенный союз – неизбеж-

но попадает также и в сеть иллюзий в части своего собственного бытия³⁹.

Политика, реализуемая в области таможенного обслуживания участников ВЭД, не может быть признана самодостаточной, если из её субъектов исключить членов ВЭД. Последние проводят каждый свою частную таможенную политику, принимая во внимание и максимально извлекая пользу из наличия диспозитивных норм и таможенных правил. Ни один из активных субъектов политики таможенного сервиса не несёт в себе признаков самодостаточности. Относительно самостоятельны и независимы они только внешним образом. Это выражается в том, что в границах мирового объединённого сообщества, экономических союзов начинают господствовать, доминировать наднациональные нормы. И именно эта важная методологическая особенность в аргументации необходимости реализации дискреционной экономической политики позволяет увидеть эксплуатацию в границах союза сильных более слабых с извлечением выгод на складывающихся политических рынках. Это даёт основания для вывода, что так называемая общая экономическая политика в границах союзов, есть по своей сути политика частных отдельных доминирующих национальных образований.

Последнее не исключает и того, что как общая экономическая политика обуславливает частную политику, так и частная обуславливает общую. Это есть многообразие бытия целого как существование конкретного, единого, где части совпадают друг с другом. Части имеют самостоятельность лишь в целом, хотя и целое, как другая для частей есть также самостоятельность. Исходя из общей теории систем Л. Берталанфи (1901–1972), все части и процессы целого взаимно обуславливают друг друга⁴⁰.

Тем не менее, утверждение, что в целом, объективном социально-экономическом образовании одно предшествует другому, значит впасть в

³⁹ Диалектическая логика / под ред. З. М. Оруджева, А. П. Шептулина. М.: Изд-во МГУ, 1986. 294 с.

⁴⁰ Берталанфи Л. Общая теория систем – критический обзор // Исследования по общей теории систем: сб. переводов. М.: Прогресс, 1969. С. 23–82.

неумную, своего рода «детскую непонятливость». Исключительно с позиции теории познания можно осознать взаимообусловленность части целым. В действительности же нет частей как таковых вне целого. По этому поводу античный философ Плотин писал: «Всякое существо объемлет в себе весь мир и созерцает его целиком во всяком другом существе»⁴¹.

Итак, формирование института таможенного сервиса, иных экономических союзов в условиях нестабильности политических рынков есть момент в становлении целого – мирового глобального экономического общества. Однако это мировое сообщество ещё не стало целостностью в своей законченной форме. Оно остаётся внутренне противоречивой системой, в которой отдельные страны реализуют свою оппортунистическую политику, добиваясь конкурентных преимуществ использованием внеэкономических ресурсов.

В границах этого противоречивого целого, например, ВТО, Евразийского экономического союза, Таможенного союза каждая страна уже не может довольствоваться неким заранее согласованным набором правил, норм, если другие страны, члены экономических союзов начинают их нарушать, обходить, или использовать силу внеэкономического доминирования. Сами правила, нормы, например, Таможенный кодекс Евразийского экономического союза, следует рассматривать как институт. Кардинальная смена экономической, политической ситуации ведёт к тому, что эти институты уходят в историю, начинают формироваться новые институты на принципах разумного подхода к правилам, или институтам. Этот процесс перехода от одного института к другому, в нашем случае – от одной модели экономической политики к другой уже предполагает отказ от прежних концепций, всецело полагаясь на волю правительств и национальных законодателей.

Таким образом, в методологическом отношении необходимость

⁴¹ Цит. по: Лосский Н.О. Избранное. М.: Правда, 1991. С. 400.

дискреционной модели predeterminedenа необходимостью смены прежнего института таможенного дела с его набором правил, порядков, правоустановлений, таможенных технологий. Одновременно последнее не исключает, что в границах уже установленных разумных таможенных правил или института вполне возможна модель сочетания, взаимопроникновения и взаимодополнения правил разумного подхода в единстве с разумной дискреционностью конкретно реализуемых таможенных процедур, применения таможенного регламента при предоставлении сервиса участникам рынка ВЭД.

Смена правил, трансформация института и соответствующих таможенных институций, объективно востребует новые дискреционные подходы в организации таможенного обслуживания. Если проследить этапы развития, эволюции института таможенного дела, то следует отметить важные вехи исторического становления. Так, в бывшем СССР институт таможенного дела, имеющий императивный характер, скорее был призван реализовать институцию «экономического сыска». Фискальной же функции при реализации таможенной политики в тот период времени уделялось относительно меньшее внимание.

Разрушение СССР и становление Российской Федерации объективно потребовало смены самого института. При этом смена института таможенного дела осуществлялась не по модели достраивания недостающих элементов, или улучшения качества таможенных технологий, а полной сменой самого института, прежние правила в форме таможенного кодекса были заменены на новый кодекс, или новый институт. Таким же образом происходила смена института таможенного дела при формировании новых экономических и таможенных союзов. Таможенный кодекс Российской Федерации, как кодифицированный нормативно-правовой акт действовал до вступления в силу Таможенного кодекса Таможенного союза (ТК ТС). Этот процесс смены института проходил не одновременно,

прежние нормы продолжали действовать и в обновлённой редакции Таможенного кодекса РФ.

В результате в России действовало два Таможенных кодекса, а правила и положения одного дополнялись положениями другого. Только с 01.10.2011 года перестали действовать как старый, так и обновлённый кодексы РФ. Однако цели-то оставались прежними, а именно, установление организационных, правовых и экономических основ таможенного дела в Российской Федерации, защита экономического суверенитета, обеспечение экономической безопасности, активизацию экономических связей России с мировым экономическим сообществом, обеспечение защиты прав хозяйствующих субъектов и рядовых граждан в части предоставления им таможенных услуг.

В дальнейшем Таможенный кодекс Таможенного союза с включением Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации в связи с изменением экономической, политической ситуации преобразуется в Таможенный кодекс Евразийского экономического сообщества в связи с созданием нового Таможенного союза, который дополняется республиками Киргизии, Узбекистана и Таджикистана. Подписанный в Астане в октябре 2000 года Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (ЕАЭС или ЕврАзЭС⁴²) стал основанием для смены, трансформации института таможенного дела не только в России, но и в странах ЕАЭС.

Внешняя торговля России со странами ЕАЭС постоянно растёт. Об этом свидетельствуют данные рисунка 5, в котором приведена динамика внешнеторгового экспорта и импорта РФ с указанными странами.

Принимая во внимание радикальный характер таможенных нововведений, эти изменения в таможенном обслуживании могли опираться не

⁴² Европейская экономическая комиссия (ЕЭК) на своём официальном сайте указывает, что аббревиатура ЕАЭС принята во всех официальных международных документах. Аббревиатура ЕврАзЭС применяется, но не носит официального статуса.

столько на ранее действующие правила, порядки, обычаи, но на новые, ещё неизвестные по характеру своего воздействия на экономику стран таможенные правила и установления. Это объективное доказательство необходимости перехода на дискреционную модель управления организацией таможенного сервиса в РФ.

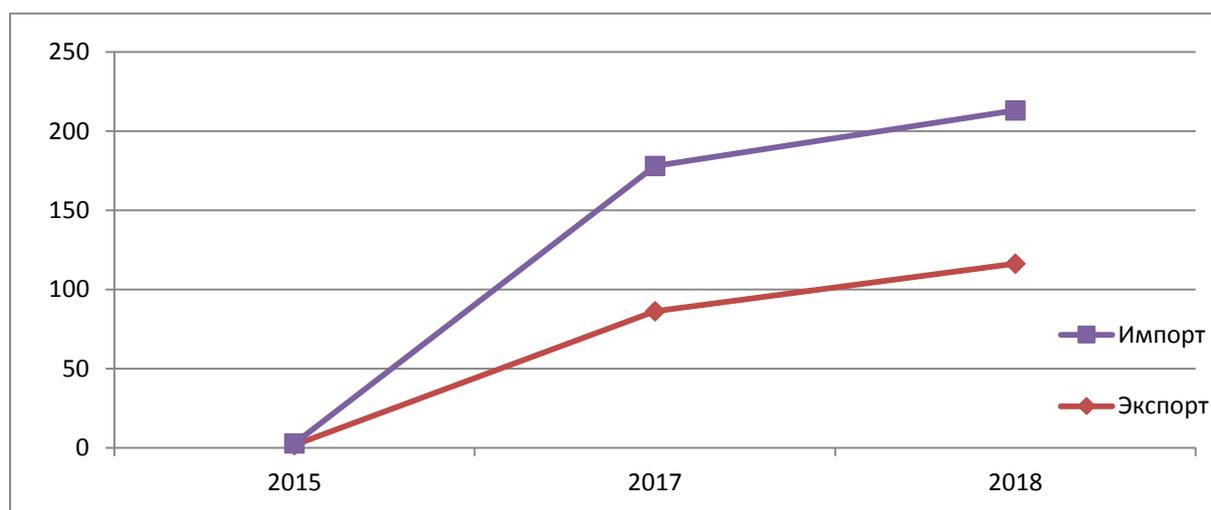


Рисунок 5 – Импорт и экспорт внешней торговли России со странами ЕАЭС за 2015–2018 гг., млрд долларов США

Выводы по 2.3.

1. Доказано, что в методологическом отношении необходимость дискреционной модели predeterminedена необходимостью смены прежнего института таможенного дела с его набором правил, порядков, правоустановлений, таможенных технологий. В границах уже установленных разумных таможенных правил или института вполне возможна модель сочетания, взаимопроникновения и взаимодополнения правил разумного подхода в единстве с разумной дискреционностью конкретно реализуемых таможенных процедур, применения таможенного регламента при предоставлении сервиса участникам ВЭД.

2. Смена правил, модификация института и соответствующих таможенных институций, объективно востребует новые дискреционные подходы к организации таможенного обслуживания.

3 Формирование принципов перехода к дискреционности таможенного сервиса в условиях роста рыночной неопределённости

3.1 Неопределённость рынков как предпосылка перехода к дискреционным принципам государственного управления развитием таможенного сервиса

На рубеже последних веков в мире произошли существенные модификации традиционных форм производства и перераспределения мирового продукта. Для сферы материального производства это проявилось в появлении гипертрофированных пропорций в развитии материальной производственно-технической сферы и сферы финансовой, нарушении прежних пропорций в развитии сырьевых секторов, секторов услуг.

Произошёл, не имевший в прошлом, разрыв между первым и вторым подразделениями производств, к которым относятся производство предметов потребления и производство средств производства для производства предметов потребления и производство средств производства для производства средств производства. Были созданы материальные предпосылки для перманентного накопления диспропорций в финансово-кредитной сфере, что сделало закономерным возникновение разрушительных кризисов в этой области экономики.

Всё это пагубным образом усилило неопределённость и волатильность глобальных рынков, затронув национальные экономики многих стран, включая Российскую Федерацию.

Следует отметить, что в настоящее время в академических источниках серьёзное внимание уделяется значимости неопределённости применительно к динамике макроэкономических показателей. При этом за рубежом (а в последние годы и в России) производятся расчёты индексов волатильности и неопределённости, которые дополняют друг друга, используются

совместно, обеспечивая анализ состояния экономики (Bloom N., Engle R. F., Rangel J. G., Ломиворотов Р., Пестова А., Мамонов М., Куровский Г., Полбин В. и др.).

Так, предложенный Куровским Г. С. и Полбиным А. В. индекс волатильности экспортных товаров, может быть применён в рамках эконометрического и численного имитационного анализа влияния шоков неопределённости на экономику РФ. Построенный ими индекс продемонстрировал, что во время кризиса 2014–2016 гг. неопределённость увеличилась, и была соизмеримой по размеру с кризисом 2008–2009 гг.⁴³.

Как отмечают эксперты, ранее господствующая эйфория на мировых товарных, финансовых, валютных рынках завершилась; на место перманентного искусственно подогреваемого роста пришёл обвал. Начало февраля 2018 г. было характерно обрушением одного из старейших индексов деловой активности – американского Dow Jones, который понёс практически самые ощутимые потери с 2008 года.

Это явление было характерно и для индекса широкого рынка S&P 500, который начал также с ускоренно падения, потеряв около 5%. Одна из причин – неблагоприятная ситуация на долговом рынке, в частности неустойчивость оборотов десятилетних трежерис, которые торговались на отметке 2,868% по доходности и европейских ценных бумаг, что уже дало основания назвать 6 февраля «чёрным понедельником». Это не могло не затронуть и российский фондовый рынок, индексы которых были подвержены панике, даже если речь велась об акциях Сбербанка и Газпрома. Объём покупок акций не наблюдался, а это свидетельство вывода денег с рынка.

Надо признать, что американский, а вслед за ним и иные фондовые рынки вступили в период повышенной волатильности и сопутствующей этому явлению углублению финансовой и экономической неопределённо-

⁴³ Куровский Г. С., Полбин А. В. Построение индекса волатильности цен товаров российского экспорта // Деньги и кредит. 2017. № 11. С. 59–65.

сти. Никакой коррекции рынка, как свидетельствовали ряд экспертов не произошло. Рынок продолжил своё падение, обновив «антирекорд» падения индекса американского Dow Jones 8 февраля 2018 г., опустившись на 1 032 пункта, тем самым показав второе по величине падение за всю историю США рынка акций.

На фондовых рынках по состоянию на начало февраля 2018 года господствует растущая неуверенность, а индекс волатильности VIX, известный как «индекс страха», выявил резкий однодневный рост (на 115 % за день) за всю историю и продолжает оставаться вблизи наиболее высоких значений по наблюдениям с 2012 года, т.е. с момента прошедшего долгового финансового кризиса в Европе. Высокая волатильность всегда несёт большие проблемы для крупных инвесторов. И если прежде руководство ФРС со стороны Бен Бернанке и Джанет Йеллен фактически предоставляли рынку акции «гарантию от падения», серьёзно подпитывая рынки за счёт различного рода программ количественного смягчения и реинвестирования средств, которые поступали от погашения активов на балансе ФРС США, то в настоящее время новый руководитель ФРС США Джером Пауэл о подобной гарантии уже не высказывался. Как отмечают эксперты, на фондовом рынке происходит «смена режимов», а именно, от практически безостановочного роста индексов финансовый мир переходит к резким колебаниям котировок.

Причинами высокой волатильности и неопределённости также можно отметить господствующие у участников рынка опасения того, что инфляция оказалась выше, чем ожидалась по прогнозам. В последние годы отмечалось проведение более жёсткой монетарной политики, которую реализовывала политика ФРС США, а также свою существенную долю внесли факторы политической неопределённости. К последним политическим факторам следует отнести политическое противостояние конгресса США, демократической партии и Президента Д. Трампа, последствия, так назы-

ваемого, «российского вмешательства» в выборы Президента США, поиски «русских хакеров», «дело Скрипалей» и прочие. Неопределённость политики ФРС США в настоящее время является основным фактором высокой волатильности и неопределённости, что отражается на российском фондовом рынке, также внося свою долю в формирование неопределённости на российском финансовом и политическом рынках.

Подобная тенденция была отмечена и на товарном рынке. Так, в анализируемый период за торговый день цена барреля нефти марки обвалилась почти на 2 доллара США, с 69,9 до 68 долл. США. Обвалился и средневзвешенный курс рубля на 0,0168 рубля по отношению уже к белорусскому рублю. Курс доллара в первые минуты торгов сразу вырос на 57 копеек, а евро вырос на 40 копеек. Последнее напрямую связано в важнейшими макроэкономическими показателями, характеризующие наполнение бюджета России. Российский рынок следует относить к развивающимся рынкам, в силу этого он продолжает оставаться весьма чувствительным к общему глобальному финансовому и экономическому фону. Высоки риски и неопределённость становятся причиной перетока российской валюты, как реакция на бегство от риска. Стратегические инвесторы – по Н. Талебу – начинают ожидать «чёрных лебедей».

Если анализировать эмпирически накопленные данные о структурных изменениях в терминах макроэкономических показателей российской экономики, то можно выделить заметные тренды в развитии российской экономики:

- произошло гипертрофированное увеличение секторов российской экономики сырьевой направленности и кредитно-банковского сектора;
- выросла доля занятых в сфере услуг и в сфере торговло-посреднической деятельности, возросла и доля «транзакционных» услуг⁴⁴;

⁴⁴ Несмотря на рост числа занятых в этой сфере, Россия не достигла пока существенных успехов в росте числа занятых в сфере услуг.

- как следствие изменилась структура инвестиций в пользу секторов услуг с одновременным снижением доли инвестиций в обрабатывающие сферы российской экономики;

- продолжила оставаться на крайне низком уровне инвестирование в науку, образование, НИОКР по инновационным проектам и технологиям (см. приложение В);

- налицо были высокие темпы инфляции, которые лишь в последние годы удалось несколько снизить (см. приложение Г).

Применительно к теме нашего исследования продолжала оставаться в своих гипертрофированных пропорциях и структура внешнеторгового оборота: экспортировались в значительных объёмах сырьё, либо товары с низкой добавленной стоимостью. В 2018 г. в основе экспорта РФ как в страны дальнего зарубежья, так и в страны СНГ традиционно входили топливно-энергетические товары.

Последний вывод касается не только структуры внешнеторгового оборота России и ЕС (что общеизвестно), но и структуры внешней торговли РФ со странами БРИКС, куда входят РФ, КНР, Индия, Бразилия и ЮАР. Доля экспорта России в страны БРИКС пока не столь велика (таблица 10).

Таблица 10 – Экспорт России в страны БРИКС, млрд долларов США

	Год		Темпы роста, проценты
	2017	2018	
Экспорт в целом	357,8	449,9	125,7
Экспорт в страны БРИКС	47,5	66,5	140,0
Доля БРИКС в общем объёме экспорта, процент	13,2	14,8	136,9

Примечание – Рассчитано авторами по данным ФТС России.

Главный торговый партнёр России стран БРИКС – Китай. В 2018 г. экспортная позиция «Минеральное топливо, нефть и нефтепродукты» со-

ставила почти 60 процентов от общего стоимостного объёма экспорта РФ в КНР⁴⁵.

Результаты исследований, проведённых ИЭ РАН, позволяют сделать некоторые выводы, к наиболее важным из них относятся следующие:

1. Совокупный индекс структурного сдвига по секторам экономики в валовом внутреннем продукте показал отсутствие существенных сдвигов в межсекторной структуре в последние годы, если при этом исключить из общей статистики увеличение доли сырьевого сектора и финансово-кредитной сферы. Если же речь вести о структурных сдвигах финансового сектора, то общая масса последнего всегда в анализируемый период была положительной. Эта тенденция полностью не характерна для промышленности.

2. Наибольшую эффективность деятельности показал финансово-кредитный и добывающий сектора. Самый низкий показатель эффективности в промышленности, где он в отдельные годы доходил до нулевых значений.

3. Оставалась низкой структурная независимость машиностроительной сферы. Фактически до принятия некоторых мер по стимулированию промышленности этот показатель постоянно падал. Об этом свидетельствует и уменьшение занятости в машиностроительной сфере. За десять лет (1998–2008) число занятых в машиностроении уменьшилось с 4,8 млн чел. до 3 млн работающих.

4. До предела обострилась проблема и фондов, и кадров. Практически исчезли свободные мощности, которые могли бы служить хорошей базой при выходе из кризиса. Мощности были «проедены», квалифицированные кадры потеряны для машиностроения.

Следовательно, одна из проблем, которая должна найти своё реше-

⁴⁵ Аналитическая справка о российско-китайском торговом сотрудничестве в 2016 году: Портал внешнеэкономической информации. URL: http://www.ved.gov.ru/export-countries/cn/cn_ru_relations/cn_ru_trade.

ние – обеспечить такой режим благоприятствования для инвесторов в секторе промышленности, которые были бы достаточны для выхода из кризиса и преодоления сырьевой зависимости. Одновременно была выявлена неблагоприятная тенденция нарастания импортной зависимости российской экономики. Так, показатель закрытости машиностроительного сектора снизился с 1,406 с 2000 годы до 0,827 в 2011 году. Соответственно за этот же период показатель структурной независимости снизился с 0,852 до 0,158. Величина импорта на одного занятого в тыс. руб. выросла с 63,155 до 1 814,258 тысяч руб., производительность труда выросла с 164,384 тысяч руб. до 1 736,297 тысяч руб. Величина экспорта на одного работающего выросла с 53,795 тысяч руб. до 286,332 тысяч руб. Одновременно за этот период численность промышленно-производственного персонала сократилась с 4,745 млн человек до 2,609 млн человек. Такой важный показатель, который определяет не только эффективность деятельности сектора, но и его инвестиционную привлекательность, как уровень рентабельности проданных товаров, продукции, услуг, снизился с 14,1 до 7,0 процентов.

Объяснение сложившихся диспропорций и пути их преодоления изложены в российской и иностранной научной литературе. Мы отметим только наиболее характерные и важные для объяснения сложившегося состояния российской экономики⁴⁶.

1. Относительное перенакопление капитала в сырьевых отраслях при сложившейся высокой доходности вложений, низком риске и высоких процентных ставках. Кроме отраслей сырьевой направленности в эту группу можно отнести также банковский сектор, химическую и металлургическую промышленность. Высоко рискованные инвестиции в инновационные проекты и технологии оказались невыгодными в силу высокого бан-

⁴⁶ Сухарев О. С. Региональная экономическая политика: институты, структурно-организационные изменения, реиндустриализация. М.: ЛЕНАНД, 2014. 144 с.

ковского процента. К последним можно отнести машиностроение, сельское хозяйство, строительство. В результате стала закрепляться неудовлетворяющая структура вложений, в которой начинала доминировать высокодоходная группа отраслей сырьевой направленности. Экспортно-сырьевая направленность российской экономики при её высокой доходности и относительно низких рисках выявила с необходимостью проблему обескровливания ресурсами других, менее доходных отраслей, например, машиностроения. (Этот эффект в экономической теории доказан в 1955 году, он математически и известен как «Теорема Т. Рыбчинского» – «Rybczynsk theorem»). Выкачивая и экспортируя нефть, природный газ Россия не только лишается этих ресурсов, но подрывает машиностроение, разрушая инновационный путь развития национальной экономики.

2. Вторая проблема состоит не только в высоких процентных ставках по ссудам при весьма низкой эффективности инновационных проектов с учётом их риска и неопределённости. Низкая рентабельность машиностроительного производства, например, при высокой цене прокатной ставки капитала блокирует потоки инвестиций в отрасль, делая её непривлекательной для инвестора.

3. Переоценка возможностей рынка устанавливать требуемые пропорции в концепции рыночной либерализации. Эта переоценка характерна для политического истеблишмента РФ в последние десятилетия. Политический рынок предлагал неверные ориентиры для принятия решений в экономике России. Политики продолжали следовать правилам и установкам давно преодолённых в теории идей, ибо «слышат голоса с неба» по Кейнсу⁴⁷.

В результате мы можем обнаружить явное политэкономическое противоречие современного состояния российской экономики. На выс-

⁴⁷ «Безумцы, стоящие у власти, которые слышат голоса с неба, извлекают свои сумасбродные идеи из творений какого-нибудь академического писака ...». Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. М.: Изд-во «Гелиос АРВ», 1999. С. 193.

ших уровнях политической власти в РФ открыто признаётся необходимость смены приоритетов развития, смена правил управления и методических подходов государственного менеджмента к управлению экономикой. Есть все основания полагать, что тем самым в заявлениях, программных документах отражается потребность развития производительных сил страны. Эта потребность приобретает формы инновационного развития, реиндустриализации, развития человеческого капитала, повышения качества государственного управления экономикой. Фактически здесь отражается потребность реформирования отношения к производственным факторам, суть которых раскрывается в важнейшей политэкономической категории – производительные силы общества – производительное отношение человека к природе и самому себе как высшей производительной силе.

С другой стороны, мы обнаруживаем на основе последствии причин «голландской болезни», «эффекта Т. Рыбчинского», других теорий и экономических концепций то, что система производственных отношений в виде отношения собственника факторов производства к своему продукту исходит из максимизации полезности, благосостояния, которое, в конечном счёте, сводится к извлечению прибыли. Но максимизация благосостояния частного собственника факторов производства уже начинает противоречить декларируемым стратегическим целям государства. Высокая прибыль при больших рисках и неопределённостях исхода инновационных проектов скорее следует рассматривать как исключение из правила, а не как само правило.

Для государства в целом извлечение прибыли в политэкономическом понимании не может составлять его главную цель. Государство декларирует свои цели в Конституции России, других институциях. Саму же волю к власти денег следует рассматривать как ложную парадигму развития со-

циума⁴⁸.

Поэтому, становится логически выверенным и основное требование к государственному менеджменту в сфере экономики. Система уже исчерпывает свои возможности наращивания инновационного потенциала и решения декларируемых Конституцией России целей. Дальнейшее совершенствование методов государственного управления, самой государственной политики в рамках прежних правил наталкивается на непреодолимые *противоречия между объективно назревшими потребностями российской экономики в сфере наращивания инновационного потенциала страны и сложившейся системой частнокапиталистического ориентира бизнеса на максимизацию прибыли*. Сформулированное нами системное противоречие позволило показать противоречие важнейшего института государства – института таможенного дела. Оно понимается нами как предметное противоречие между *объективно назревшими потребностями российской экономики в сфере наращивания инновационного потенциала страны и неэффективным институтом таможенного дела с доминированием его институции на максимизацию таможенных доходов*.

Фактически разрешение этого системного политэкономического противоречия есть объективная потребность в смене самих правил. Это собственно будет выражением принципа разумного подхода к правилам. Правила же разумного подхода также могут и будут приводить к общему положительному результату, однако это будет исключительно частичное разрешение этого глубинного политэкономического противоречия.

Мы не сводим процесс необходимости перехода к новой парадигме к смене форм собственности на средства производства. Дискреционный подход, как было отмечено ранее, проявляет себя как в сфере разумного подхода к правилам, так и правилам разумного подхода. Проблема нам

⁴⁸ Останин В. А. Философия присвоения: монография / науч. ред. Ю. В. Рожков. Владивосток: РИО ВФ РГА, 2011. 300 с.

видится в том, что существующие установления или правила на каком-то этапе своего осуществления, реализации в форме экономической или таможенной политики были или могли быть вполне разумными.

Отметим, что сам таможенный институт по своей природе отличается большим консерватизмом. Можно провести некоторую аналогию с объективно существующими противоречием между развивающимися производительными силами общества и отстающими от потребностей развития производительных сил общества производственными отношениями. Последние на поверхности экономических явлений проявляются как организационно-управленческие отношения. Они всегда более инерционны и консервативны по сравнению с более динамично развивающимися производительными силами и потребностями их развития и совершенствования. В этом следует видеть отставание в развитии последних, что является тормозом в развитии и производительных сил.

Этот вывод неизбежно следует из сравнительного анализа не столько количественных показателей развития научно-технического и человеческого потенциалов, но и качественных, что свидетельствует не только об отставании, но и невыверенной экономической политике, которая реализовывалась с момента разрушения СССР. Отставание по объёму ВВП от США на 2009 год составило более чем в 10 раз (14 256,3 млрд долл. против 1 229,2 млрд долл. в России). В 2018 г. ВВП США составил 19 284,99 млрд долл., а РФ лишь 1 267,55 млрд долл. (13-е место в мире). КНР занимает второе место – 12 263 млрд долларов.

Если говорить о смене парадигмы развития таможенного сервиса, то она может быть представлена как проявление закона зависимости управляющего воздействия субъекта на объект в зависимости от состояния системы государственного управления. Проявление этого закона, раскрытие его специфики известно не только по научной, но и по учебной литературе.

Эта объективная потребность в смене парадигм развития таможенно-

го сервиса раскрывается в том, что меняется само качество субъектно-объектных отношений. Сам же выбор потенциально возможных и уже заявивших о себе доминирующих моделей воздействия института государственной власти через проводимую ею экономическую, социальную, экологическую политику, а также политику обеспечения продовольственной, финансовой, промышленной безопасности в новой социально-экономической среде при накатывающихся циклах колебаний, волатильности экономических, финансовых, политических рынков становится не только потенциально возможен, но и экономически и политически востребован.

Эти новые детерминанты в выборе институтом государства моделей экономического развития в новой конкретно-исторической среде есть требования объективного развития самого объекта, когда сама система управления, в том числе, не только достраивает ставшие необходимыми ей новые институты, механизмы, инструменты государственного управления, но качественно и сущностно трансформирует систему управления. Так что здесь сами понятия «система государственного управления», «дискреционная модель управления таможенным сервисом» отражают генезис становления, реформирования таможенных органов, уровень внутреннего сущностного развития всех элементов системы, их функций, института нормативно-правового регулирования. Любая система управления, в том числе и управления процессом развития таможенного сервиса, функционирует в конкретной социально-экономической, политической среде. Для этой среды становится важным и состояние других сфер человеческого бытия, форм организации ВЭД, наконец, степень правовой, нравственной культуры как самих участников ВЭД, так и ответственных лиц таможенных органов.

Все эти факторы могут стать решающими при формировании модели современной организации таможенного сервиса. Следует также признать в

качестве базового принципа то положение, что эти перечисленные особенности субъектно-объектных отношений, доминирование той или иной модели таможенного сервиса будет зависеть от конкретно-исторического образа общества, от степени политической зрелости, экономической грамотности, устойчивости нравов и традиций, характерных для внешнеэкономической практики.

Если применить теорию фрактала (лат. *fractus* – сломанный, разбитый, дроблённый) к отображению количественной и качественной определённости института таможенного органа, то последний может рассматриваться как момент расщепления, если несколько образно выразить, раздробления, целого, в данном случае, института государства. Его относительная самостоятельность и одновременно некоторая копия как института государственного управления полностью наследует основные качественные характеристики системы. Тем самым институт таможенных органов как социальный фрактал следует общей тенденции развития института государства, что придаёт ему устойчивость, даже если внешняя среда будет воздействовать на систему самым неожиданным образом. Это особенно выпукло проявляется тогда, когда товарные, финансовые, политические рынки отличает высокая неопределённость.

Проблемы формирования приемлемой устойчиво функционирующей среды на таможенных территориях возникают тогда, когда начинает возрастать неустойчивость поведения правительств – которые накладывают либо ограничения, либо вводят дополнительные льготы для национальных производителей, когда последние ввозят товары на национальные рынки других государств.

Если это поведение государственных институтов становится вообще трудно прогнозируемым, что выражается в высокой волатильности товарных и политических рынков, тогда управляющая система – государство – должно предлагать и соответствующие новации в экономической, в том

числе и таможенной политике.

Итак, наличие социально-экономических фракталов, которые придают социально-экономическую инерционность всей системе на сильно волатильных экономических и политических рынках, объективно требует изменения в моделях формирования современного таможенного сервиса. Именно модель дискреционного подхода к формированию современного таможенного сервиса, самого института «сервисной таможни» становится более адекватной моделью в условиях волатильности экономических и политических рынков. Дискреционность здесь относится как к моделям на основе разумности правил организации таможенного сервиса, так и к моделям, в основе которых лежат правила разумной организации таможенного сервиса, не исключая, а дополняя друг друга.

Следования прежним правилам бюджетной, таможенной политики в условиях нарастания финансовых, экономических рисков и неопределённостей на глобальных рынках способно углублять и обострять проблемы. Однако именно неспособность политиков отходить от правил, есть в значительной мере существенный недостаток всей системы государственного управления.

Следует признать, что в условиях высокой волатильности и полной неопределённости рынков необходима более высокая адаптивность управляющего органа к изменяющейся внешней и внутренней среде. При этом вышеотмеченные параметры следует относить к экстернам, которые формируются практически независимо от того, что полагают и предполагают руководители. Следовательно, в методах руководства институтами страны это скорее может найти в дискреционных моделях, представленных и воплощаемых в механизмах «ручного» управления.

Объективная потребность смены парадигмы в развитии таможенного сервиса также можно обнаружить в требованиях, вытекающих из другого важного закона управления системами – закона системности.

Таможенный сервис не может представляться неким застывшим образованием, если при этом бурно и динамично изменяется его окружение. В этом случае органы государственного управления выполняют свои управляющие функции, решая возложенные на них задачи будучи необходимыми элементами всей государственной управляющей системы. Последнюю следует представлять в наиболее адекватной модели целостности. Другими словами, этот закон управления таможенным сервисом должен корреспондировать с принципом тотальности, или целостности. Сам институт таможенного дела рассматривается как орган, что самым точным образом передаёт суть отмеченного нами закона управления системами и процессами. Процесс управления и объект управления, то есть управляемая система, в данном случае, процесс совершенствования таможенного сервиса, представляют элементы одной и той же организационной природы.

Требования системности есть одно из необходимых требований к процессному подходу в теории менеджмента. Государственное дискреционное управление таможенным сервисом в большей степени способно обеспечивать адекватность используемых инструментов и механизмов в управлении. Это проявляется в единстве основных функций управления, таких как целеполагание, прогнозирование, планирование, информирование, формы организации, координации, обобщения, оценки результатов, контроля, мотивации и стимулирования, наконец, всего процесса регулирования.

Эти же требования обеспечиваются единством всех уровней совершенствования таможенного сервиса, начиная от организации управления самой системой ФТС России на федеральном уровне и заканчивая совершенствованием таможенного сервиса на уровне таможен, таможенных постов, а также коммерческих структур, оказывающих услуги участникам ВЭД на таможенной и околотаможенной территории.

Таким образом, одной из моделей совершенствования таможенного сервиса на основе дискреционного подхода в условиях неопределённости экономических и политических рынков становится более полный охват таможенным сервисом всех заинтересованных лиц. Это обеспечит наиболее полный охват поля, на которое возможно распространить процедуры таможенного сервиса, не оставляя без внимания те структуры, элементы, которые для официальной таможенной структуры считаются малозначимыми или незаслуживающими внимания.

Эти задачи могут и должны решать коммерческие организации на принципах государственно-частного партнёрства. При этом следует стремиться к устранению противоречий между всеми участниками процесса совершенствования таможенного сервиса, максимально привлекая предложенную в данном исследовании модель разрешения противоречий на основе приемлемого, находящегося в границах этики и таможенного права компромиссов. Данная модель совершенствования таможенного сервиса на основе дискреционного подхода позволит надстраивать новые и качественно развивать имеющиеся элементы системы управления, а также создавать новые объекты, призванные обеспечить качество таможенного сервиса.

Суть проблемы здесь видится в том, что если регулятор проводит политику, которая в принципе неадекватна долгосрочным стратегическим ориентирам страны в силу либо неосознаваемых и нецениваемых рисков, неправильно сформулированного и реализуемого на практике государственного управления социально-экономическим развитием страны, поставленных целей, то улучшение качества менеджмента государственного органа, который является лишь одним из цепей передачи управляющего сигнала к управляемому объекту, не может привести к повышению эффективности работы всего социально-экономического образования.

Это не по разуму старательность и умелость исполнительного органа

не способна повысить эффективность системы, хотя своими инструментами и методами качество самого управления, как процесса, становится более совершенным. Фактически мы обнаруживаем след очередной ловушки института, который проявляется в лучшем случае в сохранении прежнего состояния, в худшем – срабатывает схема: чем совершеннее технология управления, тем меньше эффективность всего института.

При этом, как было доказано ранее, если фундаментальные правила не изменяются, по модели государственного управления в рамках сохраняющихся правил в концепции существующих, ранее закреплённых процедур, нормативов покажет рост эффективности деятельности этого органа. Однако это будет лишь видимость улучшения качества сервис-менеджмента, хотя его будет отличать применение самых передовых технологий, форм организации. В этом внешне парадоксальном результате наиболее отчётливо проявляется суть неэффективности самого института, или суть институциональной ловушки института таможенного дела. Вектор истинной дискреции государственного управления публичным институтом будет направлен не на сохранение, не на частичное улучшение технологий государственного управления, а в «созидательном разрушении», если применить известный подход Й. Шумпетера.

Следовательно, актуальным направлением в совершенствовании государственного управления институтом таможенного органа является «созидательное разрушение» принципов, на которых построена система управления таможенным органом. Разрушению следует подвергнуть систему доминирования таможенного органа над участниками ВЭД, сделав их равноправными сторонами. Таможенный орган должен стать сервисным таможенным органом, сервисной таможней, призванной оказывать услуги участникам ВЭД. Ключевым моментом в формировании сервисной таможни станет тот признак, который выразится в признании роли и значения для самого института государства интереса участника ВЭД.

Если перефразировать известное выражение Адама Смита, то можно это положение выразить в следующей форме. *Государство становится богаче, если таможенные органы создадут условия, чтобы участники ВЭД стали богаче. Богатство государства возрастает не за счёт отъёма, изъятия у его граждан и бизнеса, а за счёт приращения у них благ.* Последние уже будут отдавать всегда более высокие объёмы налоговых платежей, ибо богатые домашние хозяйства всегда более состоятельны как налогоплательщики.

Таможенные пошлины есть, по сути, транзакционные издержки для участника ВЭД. Такими же издержками являются издержки самого таможенного органа, которые он несёт, выполняя функции, которые возложены на него. Таможенные издержки следует сокращать, реализуя современные таможенные технологии. Сокращение таможенных пошлин является темой дополнительного исследования. Однако усиление таможенного бремени на участника ВЭД в силу того, что сам таможенный орган максимизирует свою фискальную функцию сам, порой, нарушая правила, это направление в совершенствовании деятельности института следует признать и порочным, и ошибочным.

Эта ситуация по своим отрицательным последствиям обнаруживается и дополняется тем, что таможенным органам придаётся правоохранительная функция с дополнением в структуру силового блока наказания и внеэкономического принуждения в том числе с ограничением свободы. Такое направление развития института таможенного органа уже мало имеет от направления формирования его как сервисной таможни. Силовая доминанта в деятельности таможенного института и сервисная таможня уже не обнаруживают признаков единого рода. Поэтому, надо раскрывать экономическую природу таможенной услуги, которая будет более соответствовать рыночной экономике и сути современных мировых хозяйственных взаимосвязей.

Отметим, мы изначально понимаем концепт понятия «таможенная услуга» более широко, не сводя её к услугам исключительно участникам ВЭД, как это часто обнаруживается в работах российских исследователей. Понятие «услуга» в нашем понимании есть услуга, которая оказывается таможенным органом не только участникам ВЭД, но всему сообществу граждан, хозяйствующим субъектам и самому институту государства.

Для первых услуга обнаруживается в том, что таможенный орган осуществляет таможенный контроль всеми доступными для него формами и средствами, предотвращая проникновение на территорию России запрещённых к ввозу товаров, которые могут нанести ущерб здоровью нации. Мы в данном случае ведём речь о необходимости внедрения системы деликт-менеджмента в таможенные процессы.

Для хозяйствующих субъектов таможенная услуга проявляется в придании законности статуса сделки, в результате чего товар может быть выпущен в свободное обращение.

Услуга для государства сводится к тому, что государство получает своё дозволенное, нормы которого оно само и установило. Современное российское государство не может выстраивать свои отношения со своим органом подобно модели отношений его с «откупщиками», которые максимизировали в первую очередь своё благополучие. Поэтому предлагаемая модель совершенствования государственного менеджмента в рамках института таможенного дела предполагает коренную смену сервисной модели управления, которая может быть построена исключительно на дискреционном подходе самого Правительства РФ.

Вывод по 3.1.

1. На максимально волатильном и неопределённом экономическом и, в частности, таможенном рынке РФ объективно требуются изменения в моделях формирования современного таможенного сервиса.

2. Модель дискреционного подхода к формированию современного

таможенного сервиса, самого института «сервисной таможни» становится наиболее адекватной моделью. Дискреционность здесь относится как к моделям на основе разумности правил организации таможенного сервиса, так и к моделям, в основе которых лежат правила разумной организации таможенного сервиса. Они не исключают, а дополняют друг друга.

3.2 Мумбайский консенсус – доминанта развития государственного управления экономикой и совершенствования таможенного сервиса в России

Экономическая политика России продолжает сегодня следовать принятым и реализуемым правилам экономической политики, исходя из постулатов «Вашингтонского консенсуса» (*Washington Consensus*). Изначально некорректно поставленные ориентиры экономических, социальных, политических целей не привели к лучшим результатам экономического, социального, научно-производственного и инновационного развития РФ. Проблема преодоления отставания социально-экономического развития России лежит не в недостатке арсенала инструментов и механизмов дискреционного подхода к правилам разумного подхода, а в принципиальной необходимости смены парадигмы развития страны.

Правила «Вашингтонского консенсуса» оказались совершенно неприемлемы для российской действительности. При внешней привлекательности эти требования выдавали знаки ложного подобия путей успешного развития страны за объективные требования развития самой российской экономики, экономической теории, теории и практики государственного управления.

Переориентация приоритетов в постановке стратегических целей во внешнеэкономической и внутриэкономической жизни страны была предопределена волатильностью на экономических глобальных рынках, и как

следствие, волатильностью политических рынков. Поэтому доминирование правил, вытекающих из «Вашингтонского консенсуса», было логическими следствиями, которые, тем не менее, в соответствии с законами диалектики становились уже причиной, что предопределяло позиционирование экономических и политических институтов в остальных областях жизни страны. Следовательно, изменение экономической и вытекающей из неё таможенной политики было предопределено растущей неопределённостью на глобальных политических, экономических, в первую очередь, мировых финансовых рынках.

Первоначально консенсус представлял собой свод правил для реализации экономической политики в странах Латинской Америки. Цель сводилась к преодолению последствий командной экономики и к изменению экономических, социальных и политических институтов, которые обеспечивали жизнеспособность командно-административных экономик этих стран. Им предписывалось следовать правилам, принятым большинством развитых в экономическом отношении стран. Тем более, что эти правила отражали общие подходы администрации США, основных международных финансово-кредитных институтов, в том числе: МВФ, Всемирного банка и т.д. Так как штаб этих организаций находился в Вашингтоне, то и название – «Вашингтонский консенсус» – было связано с мировым центром экономической, финансовой и политической мощи глобальной экономической системы.

Указанные правила оказались предельно упрощающими реальную противоречивую российскую социально-экономическую действительность, а также других стран латинской Америки, а также некоторых стран Восточной Европы. Проблемы виделись в том, что «Вашингтонский консенсус» свои основные положения сводил к предельно упрощённым правилам (их десять).

По замыслу творцов «Вашингтонского консенсуса» реализация этих

мер (они, кстати, напрямую не носили директивного характера), должна приводить к усилению влияния рыночных сил и механизмов саморегулирования, замещая этим прежние механизмы и институты государственной поддержки и государственного регулирования экономики. Однако именно односторонность и бедность содержания правил указанного консенсуса, устранение государства от регулирования, особенно в условиях переходной экономики, привели к дискредитации сначала самой идеи консенсуса, а потом и практики следования этим требованиям. Это касалось не только некоторых стран, но и практически всего сообщества стран с переходной экономикой.

По этому поводу бывший президент и исполнительный директор МВФ Доминик Гастон Андре Стросс-Кан на ежегодном заседании МВФ и Всемирного банка 03.04.2011 года в Вашингтоне заявил, что «Вашингтонский консенсус» с его упрощёнными экономическими взглядами и рецептами пал во время кризиса мировой экономики и остался позади.

Этот свод правил, рекомендованных МВФ и Мировым банком к воплощению при реализации экономической политики национальными государствами, в изложении известного экономиста, одного из участников «Вашингтонского консенсуса» Дж. Гэлбрейта представлял собой доктрину, которая действительно является угрозой мировой безопасности и стабильности, ибо «... подрывает основы обеспечения самих себя хлебом насущным ...»⁴⁹.

Следование постулатам «Вашингтонского консенсуса» вполне увязывалось и с настойчивым стремлением России вступить во Всемирную торговую организацию (ВТО). Так как во внешнеэкономическом пространстве доминировала нормы, установления, законы, определяемые международным торговым, финансовым правом, то вполне закономерно

⁴⁹ Гэлбрейт Дж. К. Кризис глобализации // Проблемы теории и практики управления. 1999. № 6. С. 33.

это доминирование непосредственно отражалось на национальных правоустановлениях. Например, если обнаруживалась коллизия норм международного финансового права и национального права, то эта коллизия разрешалась в пользу международного права, который следует рассматривать как институт. Тем самым мы обнаруживаем доминирование международных финансовых, торговых институтов над национальными институтами, в том числе, институтов таможенного дела.

Вступление России в ВТО потребовало от Правительства РФ изменять таможенные правила, в части снятия запретов, ограничения таможенных пошлин и т.д. Это решение о вступлении в ВТО есть реакция экономической, политической среды на изменения в рамках финансовых, экономических, политических рынков. В результате институт таможенного дела получил импульс к адаптации к новым правилам, которые соответствовали бы международным нормам. Однако вопрос об экономических, социальных, финансовых, экологических и иных последствиях остаётся до сих пор без однозначного ответа. По расчётам Института народнохозяйственного прогнозирования РАН от вступления в ВТО Россия ежегодно будет терять 1 процент ВВП, или 7,2 млрд долларов США⁵⁰.

Осознание пагубности подобной экономической политики высветило проблему выхода России из ВТО. Актуальность этого решения была усилена непрогнозируемостью поведения основных игроков на политических рынках, что проявилось в экономических санкциях, которые были выдвинуты по отношению к России. Сейчас можно утверждать, обосновываясь на достаточно убедительных фактах, то, что мировые финансовые институты во главе с США шантажировали Российскую Федерацию экономическими санкциями за невыплату внешнего долга бывшего СССР. Тогдашнему, не вполне компетентному руководству страны, была навязана

⁵⁰ Россия против ВТО. URL: <http://stop-vto.ru/2011/11/16/posledstviya-vstupleniya-rossii-v-vto-razvernuto>.

ущербная политика «Вашингтонского консенсуса» с его не менее ущербными правилами экономического поведения⁵¹.

Через доллар российский рубль оказался привязанным и к другим мировым платёжным средствам – евро и фунту стерлингов. Поддержка доллара осуществляется тем, что весьма значительная часть валютной выручки от экспорта энергоресурсов долгое время направлялась на рынок для приобретения долговых ценных бумаг США (ЕС – в гораздо меньшей степени), формируя тем самым и искусственно поддерживая спрос на доллар США (таблица 11).

Таблица 11 – Место России в числе держателей ценных бумаг казначейства США в 2014–2017 гг., млрд долларов США

Страна	Год, месяц					
	2014, октябрь		2016, январь		2017, ноябрь	
	Сумма	Доля, %	Сумма	Доля, %	Сумма	Доля, %
Китай	1 252,7	20,7	1 237,9	20,02	1 176,6	18,5
Япония	1 222,4	20,2	1 123,5	18,17	1 084,1	17,1
.....
Россия (15 место)	108,9	1,8	96,9	1,56	105,7	1,7
Всего	6 058,9	100,0	6 183,1	100,0	6 343,1	100,0

Примечание – Рассчитано авторами по: Holders of treasury securities. URL: <http://www.trea-sury.gov/ticdata/Publish/mfh.txt>.

Как видно из таблицы 11, Россия держала ценные бумаги казначейства США (*treasury securities*) на огромную для РФ сумму – 105,7 млрд долларов, что составляло 24,4 процента от её международных резервов (таблица 12). Фактически Россия финансировала США, хотя сама остро нуждается в инвестициях.

Россия, испытывая страх перед риском невозврата *treasury securities*, вывела в 2020 г. из США подавляющую часть этих ресурсов.

Итак, Россия без особых возражений приняла на себя сомнительный по своим последствиям набор правил. Поэтому главная современная про-

⁵¹ Россией этот долг полностью выплачен в августе 2017 года.

блема для российской как экономической мысли, так и экономической политики и практики, лежит не столько в результатах и их корректировке, сколько в замене самих установленных ранее и реализуемых по настоящее время правил.

Таблица 12 – Международные резервы России, млн долларов США

Дата	Международные резервы	в том числе:				
		Валютные резервы	в том числе:			
			иностранная валюта	счёт в СДР	резервная позиция в МВФ	монетарное золото
01.12.15	364 708	317 028	306 658	7 811	2 560	47 680
01.03.16	380 544	323 275	313 465	6 662	3 149	57 269
01.08.17	418 447	348 410	338 578	6 801	3 031	70 037
01.01.18	432 742	356 095	346 507	6 883	2 706	76 647
01.11.19	540 917	433 015	422 313	6 701	4 001	107 903

Стало очевидно и то, что механизмы в рамках дискреционной экономической политики способны не столько разрешать это основное политэкономическое противоречие, сколько снижать его остроту, находя требуемые разумные формы организационно-управленческих решений.

Отметим, что у Джозефа Стиглица – лауреата Нобелевской премии – было достаточно много оснований для того, чтобы вынести суждение о причинах финансового кризиса во второй половине 90-х годов XX века именно из-за слепого следования правилам «Вашингтонского консенсуса». Более того, Россия понесла тяжёлые утраты за следование этим правилам, что привело практически к дефолту 1998 года. Как отмечал в своё время Жак Сапир⁵², который всегда являлся защитником строго следования правилам «Вашингтонского консенсуса», результаты осуществлённых в России макроэкономических реформ далеко отстояли от прогнозов и предска-

⁵² Директор по исследованиям Высшей школы социальных наук (EHESS), глава Центра исследований индустриализации (CEMI), Франция.

заний в соответствии с навязанными РФ правилами, программами и рекомендациями.

Однако реально осуществляющие экономическую, и, в частности, таможенную политику руководители страны продолжали следовать навязанным правилам «Вашингтонского консенсуса» под давлением функционеров МВФ. Денежная эмиссия в России осуществлялась, в том числе, в соответствии с правилом – объём эмиссии был привязан к экспортной валютной выручке, что создавало механизм одновременно постоянного накачивания спроса на доллары США в России. Сама же валютная выручка шла на формирование валютных резервов, путём её размещения в долговые ценные бумаги США (см. выше табл. 11). Тем самым одновременно была создана система кредитования экономики США далеко не богатой страной Россией. США тем самым, реализуя свою доминирующую стратегию, формировали основные макроэкономические пропорции, структурируя экономику России, как доминируемой страны.

Поэтому далеко не случайно ведущие мировые финансово-кредитные институты, находящиеся под эгидой США, уже в начале 80-х годов прошлого века именно в институте таможенного дела России увидели одно из препятствий, которое не позволяло США с ещё большей интенсивностью под эгидой глобализации, в полном согласии с правилами «Вашингтонского консенсуса», продолжать выкачивать ресурсы из страны. Институт таможенного дела становился национальной преградой для наращивания пагубных для России политики либерализации по правилам «Вашингтонского консенсуса», не мог создать полноценных заградительных преград для обеспечения экономической безопасности. Вся дискреционная таможенная политика в рамках правил «Вашингтонского консенсуса» была способна обеспечить лишь частичную защиту национальных интересов РФ. Даже последние новации так называемого «поствашингтонского» консенсуса, которые видоизменяли некоторые базовые правила, не

позволили реанимировать сам принцип подхода, концепцию Вашингтонского консенсуса. К этим новациям можно отнести такие положения, как требования улучшения корпоративного управления, формирование гибких рынков труда, усиление борьбы с коррупцией, корректировка пунктов соглашений с ВТО, установление механизма формирования обменного курса валют, исключая посредников, создание финансовых кодексов и стандартов, создание независимых центральных банков, борьба с инфляцией, «благоразумное» открытие счетов движения капиталов, создание структур социальной безопасности, стремление к росту благосостояния граждан и уменьшения бедности. Но интересы крупного российского капитала не есть тождество с национальными российскими интересами.

Интересы государства декларируют, по крайней мере, необходимость защиты общенациональных интересов *de-jure*, частный бизнес декларирует защиту собственных коммерческих интересов. При этом не исключено, что государство *de-facto*, реализует экономическую политику в защиту интересов крупного капитала, который способен на политических рынках пролоббировать свои частные интересы. Современное состояние мирового рынка, на котором происходит распределение и перераспределение мирового валового дохода, есть состояние перманентного неустойчивого равновесия. Его состояние не может быть адекватно описано ни одной из известных в экономической теории макроэкономических моделей.

Одним из наиболее действенных детерминант влияния на национальный рынок становится именно нестабильность, неопределённость и непрогнозируемость глобального политического рынка. Рынок экономический приобретает признаки сильнейшей волатильности, которая не может быть погашена на основе механизмов в концепции правил. Следовательно, невозможно и предложить действенных мер в области экономики, которые обеспечивали бы реализацию экономической и ей имманентных подвидов таможенной, миграционной, денежно-кредитной и иных видов политики.

Вся концепция экономического саморегулирования на основе правил «Вашингтонского консенсуса» оказалась не в состоянии разрешить основного противоречия системы – *противоречия между объективно назревшими потребностями российской экономики в сфере наращивания инновационного потенциала страны и сложившейся системой частнокапиталистического ориентира бизнеса на максимизацию прибыли.*

Поэтому решение проблемы нам видится уже не в совершенствовании регуляторов, выстроенных на основе правил «Вашингтонского консенсуса», а в принципиальном отказе от этой концепции и переходе к новой парадигме государственного экономического и таможенного регулирования, например, на основе правил, носящих название «*Пекинский консенсус*».

Такую парадигму государственного регулирования связывают с КНР, где удалось добиться впечатляющих итогов социально-экономического развития, несмотря на сильную волатильность глобальных политических рынков, политической нестабильности, давление МВФ, правительства США. Рыночные преобразования, которые были осуществлены в развивающихся странах в соответствии с правилами «Вашингтонского консенсуса» показали отрицательный результат, а сама эта идеология была поставлена под сомнение благодаря успехам Китая.

Термин «Пекинский консенсус» ввёл Джошуа Рамо (бывший редактор журнала «Тайм»). Последующие исследования и научно-практические публикации показали привлекательность социально-экономической политики, который реализовывал Китай в первой половине 80-х годов XX-го века. Положительные итоги этой политики лежали в макроэкономической стабильности, возрастании деловой активности населения Китая, особенно во внешнеэкономической сфере. Эта модель базировалась на новых подходах, отличных от правил «Вашингтонского консенсуса». В частности, отдавалось предпочтение не валютной, не денежно-кредитной, а институци-

ональной политике. Важным правилом «Пекинского консенсуса» стало стремление к справедливости. Это обеспечивалось в большей мере не механизмом рыночного саморегулирования, а перераспределением ВВП посредством налогово-бюджетной политики, сохранением существенной доли госсобственности в ключевых отраслях промышленности, транспорта, связи, защитой государственных границ и интересов, накоплением инструментов «асимметричной силы», что представлено в форме более двух триллионов долларов на валютных счетах, достижение большей справедливости в распределении доходов, стремление к инновациям, уважение суверенитета и невмешательство в дела иных государств во внешней политике. Правила «Пекинского консенсуса» предполагают балансирование на грани потерь от глобальной экономической войны и выгод от международного разделения труда, капитала и ресурсов в результате глобализации. Всё это потребовало и укрепления институтов государства в Китае, в частности, таможенного дела, что позволило более эффективно защищать национальные интересы страны.

Однако, считаем, дальнейшее усиление экономического потенциала любой страны, в том числе и КНР, может привести его к большёй открытости и либерализации. Защитная роль института государства будет не столько ослабевать, сколько замещаться возрастающей экономической мощностью, сохраняя тем самым своё доминирующее в мире статус-кво. Это следует из концепции Фридриха Листа, основоположника теории национальной экономики.

В соответствии с теорией Ф. Листа тотальное и повсеместное установление режима свободной торговли, снижение пошлин и либерализация способствует усилению той страны, которая уже давно и успешно идёт по рыночному пути. Однако результат от либерализации для стран с неразвитыми рыночными отношениями и экономикой имеет диаметрально противоположное значение. «Автаркия больших пространств», если речь вести о

России, реализуется в условиях обладания максимально возможными территориями, которые объединены общим экономическим суверенитетом. При этом должны быть сведены к минимуму ограничения внутри экономического общего пространства, либо их следует вообще отменить. Однако в этих случаях для защиты от более сильных в экономическом отношении стран в этих государствах должна быть осуществлена продуманная система таможенной защиты.

Однако последнее объективно предполагает необходимость усиления ведущей роли государства в экономике, признания того, что на политических рынках начинает присутствовать важнейший актор – государство в лице своих институтов. Финансовый сектор не столько уходит на второй план, сколько начинает выполнять обслуживающие функции в опережающем развитии промышленности, транспорта, связи, науки, образования.

Не отказываясь от преимуществ международной интеграции и извлечения выгод от международного распределения труда, ресурсов, капитала, «Пекинский консенсус» одновременно стремился достичь как бы противоположной цели – сохранить независимость от мирового капитала, стремиться к инновациям и экспериментам, защищать национальные интересы, институт государства и его границы, накапливая одновременно миллиарды валютных резервов в качестве инструментов некоторой «асимметричной силы».

Сам процесс глобализации рассматривается Китаем как внешний процесс, сохраняя в этой противоречиво реализующейся тенденции свою идентичность. Государство выдвигает на первый план требования справедливости в распределении дохода, что отсутствовало в правилах «Вашингтонского консенсуса». Есть основания для выводов, что правила «Пекинского консенсуса» станут некоей основой для разработки новой доктрины будущей экономической модели развития на современном этапе пятой понижательной волны цикла Н. Кондратьева.

Если исходить из теории этих циклов, то ближайшие 12–15 лет мировая экономика будет характеризоваться высокой неопределённостью, неустойчивостью и турбулентностью развития. Темпы экономического роста будут замедлены, а в некоторые годы в отдельных странах мы будем отмечать падение уже не только темпов экономического роста, но и падение самого роста, по крайней мере, до будущего (2020 г.) шестого повышательного кондратьевского цикла.

Анализ практики реализации экономической политики развивающихся стран выдвинул к жизни принципиально отличные от «Вашингтонского» и «Пекинского» консенсусов правила так называемого «Мумбайского консенсуса». Это понятие ввёл в научный оборот советник администрации США Б. Обамы Лари Саммерс (*Larry Summers*). Основные правила «Мумбайского консенсуса» стали рассматриваться как некая альтернатива «Вашингтонскому» и «Пекинскому» консенсусам. Если экономика Китая с самого начала развивалась как ориентированная на экспорт, то экономика Индии была ориентирована на внутреннее потребление. Политическую систему Индии в отличие от Китая считают более демократичной. Многие исследователи склонны полагать, что *правила «Мумбайского консенсуса» могут быть в большей степени востребованы в проведении экономической политики в развивающихся странах, а также в России в периоды глобальных рисков и реализации политики санкций.*

Так как основной недостаток развивающихся стран лежит в более низком уровне подушевого потребления, то экономический рост и экономическое развитие должно быть ориентированы не на экономическое процветание некоторых богатых и привилегированных слоёв граждан, а на основную массу относительно бедного населения страны. По высказыванию Л. Саммерса провозглашённая модель проведения экономической политики на основании правил «Мумбайского консенсуса» будет востребована мировым экономическим сообществом в 40-е годы нынешнего столетия,

когда в качестве доминанты будет принята политика, ориентированная на человека.

В качестве основных правил реализации экономической политики следует выделить следующие:

- децентрализация политической власти в сочетании с постепенным достижением результата;
- плюрализм в демократической модели;
- достижение большего уровня благосостояния широких масс;
- экономическое поведение в большей степени ориентировано на стимулирование внутреннего спроса;
- развитие частного предпринимательства и инноваций;
- миролюбивая, неэкспансионистская международная политика, которая ориентирована не на конфронтацию, а на сотрудничество и компромиссы.

Вывод по 3.2.

1. Проведённый анализ возможных моделей реализации экономической, а, следовательно, и таможенной политики в России показал, что важным является не простой механический выбор той или иной модели, а формирование своей собственной модели развития.

2. Следует использовать весь спектр необходимых и возможных правил, которые бы учли все рыночные факторы, а также специфику моральных и этических ценностей россиян, их культурный уровень и состояние духовных ориентиров. Всё это делает решение проблемы более сложной, но именно в более полной системе учёта ценностей можно сформировать модель, которая будет в большей мере адекватна как состоянию, так и возможностям экономического развития, включая формирование российской модели сервисной таможни.

3. Для условий России целесообразно в максимальной степени использовать принципы «Мумбайского консенсуса».

3.3 Принципы формирования сервисной модели российской таможни в концепции дискреционного подхода и её эффективность

Таможенный сервис – форма государственного управления институтом таможенного дела. Будучи по определению публичным институтом, с присущими ему функциями властного принуждения к исполнению таможенного законодательства, таможенный сервис, таможенное обслуживание участников ВЭД выявляет в первую очередь, свои императивно-властные полномочия, выражая тем самым свою функциональную направленность. Чисто императивная модель государственного таможенного сервиса стала эволюционировать в направлении вектора императивно-сервисной таможни. Отметим при этом, что чисто императивная модель и чисто сервисная модель являются некоторыми крайностями, которые будут обнаруживать свою несостоятельность. Практическая несостоятельность проявляется в том, что таможенный институт будет оставаться императивным институтом, чьи таможенные правоустановления несут императивные нормы таможенного права. Расширение же прав участников ВЭД, понимание их именно как **основных** участников ВЭД формирует такие диспозитивные правоустановления и нормы, которые, не разрушая принципов императивности, дают возможность применять диспозитивную практику в таможенном сервисе⁵³.

Так что императивная модель таможенного сервиса не тождественна модели административной таможни, так как сам термин «административная модель таможни» является неопределённым и по концепту, и по денотату. Тем не менее, следует выделить основной атрибутивный признак императивной модели таможенного обслуживания. Он сводится к тому, что выделяется особая структура, относительно обособленная от самого объекта управления, реализующая функцию управления, используя при этом

⁵³ Король А. Н., Рожков Ю. В. Сервисная таможня: формирование и развитие на основе дискреционного подхода // Вестник ТОГУ. 2018. № 1. С. 39–44.

наделённые ей властные инструменты. Этим признаком таможенный сервис выделяется от самоуправления, где функции управления распределены между самими управляемыми структурами.

Императивный сервис управления выделяется по ключевому признаку – наделению управляющей структуры властными полномочиями, чьи правоустанавливающие нормы имеют однозначное обязательное к исполнению норму. Этот признак отличает императивную модель управления таможенным сервисом от модели диспозитивной, которая расширяет поле деятельности управляющего органа, наделяя его свободой в выборе инструментов, характера воздействия, механизмов управления и допуская ситуацию, когда сами правила, лежащие в основе принятия управляющих решений могут быть изменены, то есть может быть осуществлён переход на модель управления на основе дискреционного подхода с изменением самих правил и нормоустановлений.

Понимание управления государственными институтами как формы сервисного менеджмента стало стимулировать появление работ по развитию этого теоретического направления такого менеджмента. Так, Р. Норманн (R. Normann), предложив термин «Service Management», выделил ряд атрибутивных признаков этого направления. Среди них: наличие полезности, или блага, которую получает клиент вместе с товаром или услугой, фиксация процесса, который генерирует полезность, процесс, позволяющий добиваться развитие организации, а также наличие организационной функции, посредством которой достигается сама полезность, качество и обеспечивается достижение целей и интересов всех субъектов и акторов⁵⁴.

Тем самым вся управляемая и управляющая система в концепции сервисного менеджмента приобретает признаки клиентоориентированной компании, что становится одновременно её важным конкурентным пре-

⁵⁴ Normann R. *Service Management: Strategy and Leadership in Service Business*. Wiley, 2001. 256 p.

имуществом. Как отмечает К. Грёнроос (C. Grönroos), применение сервисных принципов будет способствовать росту эффективности организации, преодолевая тем самым «управленческую ловушку» менеджмента организации, когда последняя была ориентирована на модель снижения издержек и экономии от масштаба⁵⁵.

Мы разделяем мнение вышеотмеченных авторов относительно того, что сервисный менеджмент позволит преодолеть «управленческую ловушку» и повысит тем самым эффективность организации. Однако эти улучшения будут лежать в концепции правил разумного подхода, не затрагивая тем самым возможности преодоления «институциональной таможенной ловушки». Смена парадигм экономического развития потребует смену самих правил, переход на новое социально-экономическое, таможенное пространство, где будут востребованы новые «правила игры». Тем самым становление императивно-сервисной модели таможенного дела в России будет полнее отражать появление новой философии управления российским таможенным сервисом.

В современный кризисный период действуют различные группы факторов, которые придают специфику как экономическому поведению участников ВЭД, так и реакции регулятора на текущие кризисные события. Здесь решающую роль сыграло замедление роста мировой экономики, что предопределило снижение спроса на товары российского экспорта. Тем не менее, внешние заимствования корпоративного сектора экономики показывали рост, а по своему абсолютному размеру корпоративный долг превысил уровень докризисного периода.

Если проследить динамику российского внешнего долга в последние годы, то можно заметить, что он понемногу снижается (таблица 13). По состоянию на 01.10.2018 г. он составил по расчётам ЦБ РФ 470,3 млрд долларов США.

⁵⁵ Grönroos C. Service management and marketing. West Sussex, 2000. 239 p.

Таблица 13 – Внешний долг Российской Федерации, млрд долларов США

	Дата, год			
	01.07.2011	01.07.2015	01.07.2016	01.10.2018
Органы гос. управления	36,8	36,4	36,0	46,3
Центральный банк России	12,7	10,3	10,7	11,5
Банки	158,9	148,9	127,7	87,1
Прочие секторы	329,7	360,4	350,1	184,3
Всего	538,1	556,0	524,5	470,3

Отметим, что объём международных резервов (на 08.11.2019 г. 541,1 млрд долл. США) уже не только достиг, но и превысил уровень 2014 г. (на 04.07.2014 г. 474,3 млрд долл.).

Соответственно уменьшился Фонд национального благосостояния (ФНБ), а также средства Резервного фонда. Это заставило правительство РФ задуматься о преодолении кризиса, «устремлённого в будущее» (рисунок 6).

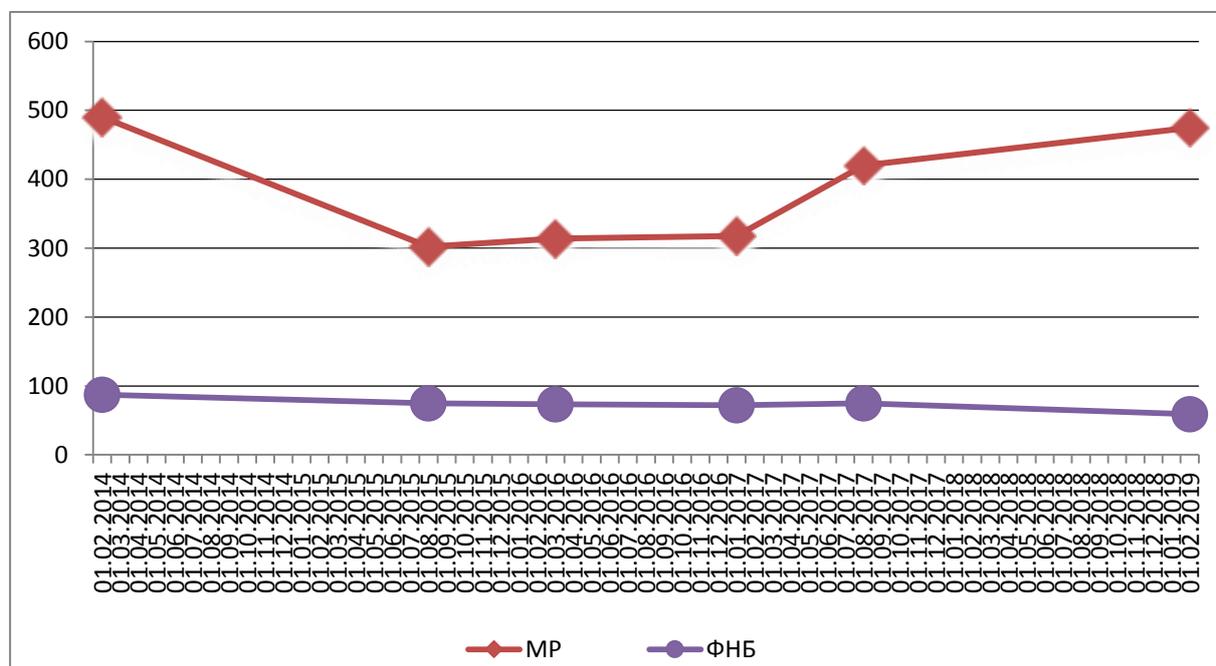


Рисунок 6 – Международные резервы и Фонд национального благосостояния РФ, млрд долларов США, 2014–2018 гг.⁵⁶

⁵⁶ Тренд Резервного фонда и его величина долгое время были фактически идентичны ФНБ. С 1 февраля 2018 года Резервный фонд прекратил существование.

Проводимые специализированными организациями международные рейтинги конкурентоспособности отводят России последние места в списке. Если принимать во внимание качество института таможенного дела в стране, то в этой области Россия показывает низкие показатели (см. п. 1.1 монографии). Поэтому, обращаясь к работникам Федеральной таможенной службы (март 2016), министр финансов А. Силуанов призвал таможенную службу поддерживая российских предпринимателей, снизить давление на бизнес.

Были выдвинуты требования, сделать таможенную службу своего рода «фронт-офисом» при взаимодействии таможенной службы и предпринимателей, участников ВЭД. Были сформулированы новые правила в отношении института таможенного дела и бизнес-структур. Уже исключались модели поведения на основе доминирования таможенного института, была поставлено условие – добиваться упрощения и исключения решений, которые могут осложнить бизнес-процедуры. Министр отметил, что каков уровень комфортности бизнес-климата, создаваемого для оплаты таможенных сборов и налогов, таково и отношение бизнеса к власти. Таможенной службе следует принимать во внимание те непростые условия, в которых работает крупный бизнес. Для него был перекрыт доступ к внешним кредитам, созданы искусственные трудности в результате принятых против российских компаний санкций. Поэтому, подчеркнул министр, административные «подножки» со стороны российской таможенной службы в этих непростых условиях попросту не нужны⁵⁷. Изменение и эволюция института таможенного дела будет строиться на новых правилах, которые прежде не формулировались на столь высоком государственном уровне. Эти правила можно свести к следующим новоустановлениям:

- создание системы сквозного контроля за прохождением товаров

⁵⁷ Зыкова Т. Досмотреть в оба. URL: <http://rg.ru/2016/03/25/minfin-potre-boval-ot-tamozhni-snizit-davlenie-na-biznes.html>.

через таможенную границу для пресечения уклонения от уплаты таможенных платежей с одновременным снижением административной нагрузки на предпринимателей;

- сведение всех прямых контактов представителей бизнес-структур и работников таможенных органов к минимуму. Исключение будет касаться только процедур досмотра товаров;

- должно выполняться правило – все таможенные декларации должны подаваться однократно и в электронном виде;

- реализовать на практике правило, в соответствии с которым таможня должна снижать число судебных споров с компаниями;

- возникающие коллизии между бизнес-структурами и таможенной службой должны быть урегулированы до суда. Должны быть исключены те, неизбежные пока, факты, когда бизнес-структуры предъявляют претензии и одновременно выигрывают суды, хотя в итоге государство, экономика в целом несёт потери;

- исключить правило, на основе которого таможенные служащие оценивают таможенную стоимость не ниже некоторого порога, который таможня установила на основе собственного произвола. В результате на бизнес-сообщество, которое занимается внешнеэкономической деятельностью, фактически необоснованно увеличивается налоговая нагрузка. В конечном счёте, следование этому правилу приводит к тому, что наиболее эффективные компании, которые способны в результате более совершенной маркетинговой политики закупать товар на внешних рынках и ввозить его по низким ценам в страну, теряют интерес к повышению эффективности своего бизнеса;

- предлагается максимально способствовать тем компаниям, которые осуществляют крупные (миллиардные) инвестиции в экономику РФ. Новые правила должны исключать практику создания дополнительных барьеров и возбуждения уголовных дел при отсутствии для этого материальной базы.

Следование в выполнении прежним таможенным правилам приводит к тому, что, в конечном счёте, эти «дела» начинают разваливаться как в суде, так и в досудебном порядке;

- таможенные службы призваны изменить правила и таможенные процедуры при обнаружении фактов незаконного вывода капитала из страны, используя при этом незаконные схемы. Актуальность разработки новых правил диктуется изменившейся ситуацией в результате ликвидации структур Росфиннадзора. Таможенные органы получают дополнительные функции, в результате будут сами принимать на себя возникшую новую ответственность по установлению нарушений законодательства валютного контроля и установления конкретных нарушителей таможенного и валютного законодательства. Новые правила должны предусматривать процедуры выдачи предписаний, наложения штрафов, а также обмена данных по каналам с Центральным банком России;

- возросшие объёмы информации, которые должны анализироваться таможенными органами объективно требуют создания объединённых баз данных Федеральной таможенной службы, Федеральной налоговой службы, с включением потока информации из Банка России. Тем самым будут создаваться новые поля взаимодействия, прав, ответственности каждого института.

Перечисленный перечень принципиально новых правил, на основе которых будет функционировать государственный орган – институт таможенного дела – потребует уже большей самостоятельности и ответственности от таможенного органа в принятии ответственных решений. Так как ситуация будет меняться в силу высокой волатильности на финансовых и товарных рынках, то становится очевидным, что следование отдельным, ранее принятым правилам, которые были бы пригодны на всю богатую неожиданностями таможенную практику, становится ни теоретически, ни практически невозможным.

Выдвигая и обосновывая модель управления институтом таможенного дела на принципах дискреционного подхода, следует принимать во внимание и отрицательные эффекты. Добросовестные участники ВЭД могут столкнуться с неопределённостью и непредсказуемостью таможенного регулятора. Однако эта проблема исчезает, если будет применён селективный подход как к объекту таможенного контроля, так и самому участнику ВЭД. Добросовестные участники могут получить облегчение таможенного режима, по аналогии «зелёного коридора», в то время как для участников, которые будут отнесены к зоне повышенного риска, такие преференции будут исключены.

Тем самым будет разрешено противоречие на основе селективного подхода к выбору объекта таможенного контроля уже в концепции дискреционной модели управления таможенным делом в России. Дестабилизирующим фактором для экономики эта модель не будет являться, хотя она действительно будет фактором повышенного таможенного риска для недобросовестных участников ВЭД. Так как товарная номенклатура постоянно меняется, а имеющаяся официальная спецификация не позволяет однозначно определить и классифицировать объект, подлежащий таможенному контролю, то в условиях постоянной экономической турбулентности жёстко предписанные правила таможенного контроля часто оказываются абсолютно бесполезными. Мы, делая вывод о необходимости перехода к дискреционной модели управления таможенным сервисом, прекрасно понимаем трудности этого процесса. Переход невозможно сделать одномоментно. Здесь не только изменение федерального законодательства, нормативных актов ФТС, но и изменение психологии управленческого поведения топ-менеджеров высшего звена, включая членов Правительства России. В монографии не преследуется цель составлять программу перехода к указанной модели, а были разработаны принципы, на основе которых она должна быть сформирована. Кроме того, была разработана модель форми-

рования индексов эффективности развития таможенного сервиса.

Первый принцип, лежащий в основе правил разумного подхода к формированию современного института таможенного обслуживания в РФ, заключается в **равноправии таможенного органа и участника внешнеэкономической деятельности**. Это позволит формировать императивно-сервисную модель института таможенного органа. На смену политики доминирования в отношениях участников ВЭД в сфере реализации функций таможенного контроля должна прийти политика равноправия «правильных институтов» эпохи третьего тысячелетия, что соответствует идеи Дэвида Коландера (D. Kolander)⁵⁸.

Реализуемая в настоящее время Стратегия таможенной службы РФ до 2020 года уже изначально была построена на невыверенных как теорией, так и практикой принципах. Концепция развития таможенной службы строилась на принципе обеспечения интересов государства в таможенной сфере и их безусловного доминирования над интересами участников ВЭД.

При всей внешней «правильности» этого принципа обнаруживалось противоположание интересов самого института государства и граждан, рядовых участников ВЭД. Поэтому вполне логично дальнейшее уточнение Стратегии в определении основных направлений развития таможенного обслуживания, а именно: таможенное регулирование, осуществление фискальной функции, правоохранительная деятельность, предоставление государственного таможенного сервиса, осуществление контрольно-надзорных функций, а также содействие интеграционным процессам и международному сотрудничеству⁵⁹.

Наше исследование показывает, что признавая необходимость обеспечения экономической безопасности в сфере ВЭД, и одновременно кон-

⁵⁸ Kolander D. New Millennium Economics: How Did It Get This Way, and What Way Is It? // Journal of Economic Perspectives. 2000. Vol. 14. No. 1. P. 121–132.

⁵⁹ Рожков Ю.В. О принципах формирования Стратегии развития Федеральной таможенной службы // Экономические отношения. 2019. № 2. С. 67–71.

статуруя стратегическую цель в создании благоприятных условий для привлечения инвестиций в экономику РФ, полное поступление доходов в федеральный бюджет, защиту отечественных производителей, охрану интеллектуальной собственности, максимальное содействие внешнеэкономической деятельности и результативности таможенного администрирования. Стратегия уже не может быть реализована в объеме обозначенных задач и целей. Вся суть концепции сводится к управлению на основе инструментов государственного администрирования. Декларирование положения о том, что идеология формирования доходной части бюджета, которой призвана руководствоваться система таможенных органов РФ, должна быть оптимизирована в соответствии с новыми реалиями, следует рассматривать как ложное направление в реформировании системы таможенных органов. Усиление борьбы с преступлениями и административными правонарушениями, которые отнесены законодательством РФ к компетенции таможенных органов, борьба с коррупцией и международным терроризмом, с незаконным оборотом объектов интеллектуальной собственности, наркотиков, психотропов, оружия и боеприпасов, культурных ценностей и иных предметов, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза и (или) через государственную границу России, в совокупности с первым требованием, формирует внутренне противоречие самого института. Разрешение этого предметного диалектического противоречия уже невозможно в форме сохранения этого противоречивого бытия.

Положительного итогового эффекта можно добиться пересмотром функций, а, следовательно, и самой сущности института таможенного дела в России, сохраняя при этом ценность инструментов таможенного контроля и обслуживания, что было аргументировано нами выше. Это будет предполагать сохранение направления развития в рамках Стратегии развития таможенной службы в РФ, направленное на дальнейшее упрощение процедур таможенного обслуживания в рамках интеграционных экономи-

ческих и таможенных процессов на основе внедрения инновационных технологий таможенного контроля и таможенного мониторинга, формирования логически стройной и понятной для участников ВЭД таможенной логистики.

Из теории управления системами в данном исследовании, опираясь на работы С. Бира⁶⁰, был сделан вывод, что число намеченных целей существенно ниже числа инструментов прямого воздействия на систему, которые даёт сформированная система таможенного администрирования. Здесь был нарушен принцип, или правило, соблюдения требований необходимого разнообразия (гл. 2 монографии). Провозглашаемый принцип полного поступления доходов в федеральный бюджет, когда в стране два института (ФТС и ФНС) стремятся максимизировать эту функцию, уже не может быть реализован как в теории, так и на практике, не подрывая при этом фундаментальный системный принцип – обеспечения экономической безопасности страны.

Из этого вытекает основное положение, призванное реформировать систему, исходя из концепции дискреционного подхода к управлению системами – передать фискальную функцию Федеральной налоговой службе. Дискреционный характер этого процесса институционального преобразования раскрывается в том, что принятая Стратегия развития таможенной службы в РФ может реализовываться в своей другой части – совершенствованием таможенного контроля. Это совершенствование будет эффективным уже в границах новых правил экономического, социального, правового поведения в сфере реализации функций таможенного контроля.

Второй принцип в реформировании института таможенного дела в рыночной экономике может быть представлен положением, сформулированным по известной аналогии (Д. Норд) – **интересы участника внешнеэкономической деятельности имеют значение для государственного**

⁶⁰ Бир С. Кибернетика и управление производством. М.: Наука, 1965. 392 с.

органа управления таможенной службой. Реализацию этого принципа следует видеть в понимании того, что граждане России не могут иметь меньшую ценность, чем сам институт государства. Будучи оторванными от интересов государства, мы, перефразируя Г.В.Ф. Гегеля, можем утверждать, что тем самым само государство есть «дурное государство» и оно, как больное тело, не может существовать. Хотя его отдельные институты, как, например, таможенная служба могут функционировать. Однако существование такого органа таможенного дела не истинно. Члены гражданского общества, его граждане, участники ВЭД должны рассматриваться не только как части, но только в единстве, а интересы участников ВЭД должны рассматриваться в единстве с интересами государства.

Поэтому индикатором развития таможенного сервисного менеджмента следует считать не число возбуждённых дел по уголовным и административным таможенным правонарушениям, а рост прибыльности участников внешнеэкономической деятельности. Пополнять бюджет государства они будут уже в системе Федеральной налоговой службы, реформирование которой будет связано с отменой налога на добавленную стоимость для участника ВЭД при перемещении товаров через таможенную границу, а также радикального снижения экспортных таможенных пошлин. Отнесение к достижению положения о том, что доходы федерального бюджета России от поступлений таможенных платежей составляют половину всех доходов, надо рассматривать как признак неэффективности института государства, серьёзную инвестиционную ловушку, из которой государство не может выйти уже на протяжении многих десятилетий.

Этот подход должен стать ещё одним основанием для реализации принципа в экономическом поведении и взаимоотношениях таможни и участников внешнеэкономической деятельности, который можно свести к следующему – участник ВЭД прав. Таможенное администрирование, ориентированное на реализацию концепции – *Таможенная служба всегда*

права, есть ложная парадигма развития института. Поэтому сетования главы ФТС России на то, что выполнять план по сбору платежей и не создавать препоны бизнесу – есть «момент тонкий», только подчёркивает актуальность нашей рекомендации.

Призывы принимать поправки к закону, которые бы позволяли таможенным службам творить произвол, исходя из требований максимизации таможенного обложения⁶¹, для чего следует законодательно бороться с теми, кто в судах отстаивает свои интересы, находясь строго в правом поле, есть в лучшем случае заблуждение, в худшем, – сознательное неприятие сути таможенной службы в принципе, что может нанести ущерб всей национальной экономике.

Третий принцип, лежит в сфере организации института таможенного дела, – **таможня по своей сути должна строиться и иметь структуру, организацию императивно-сервисного института.** Суть этой принципиально новаторской идеи лежит не в том, чтобы признать институт таможенного дела императивно-сервисным институтом, а в том, что участники ВЭД не «служат» государственному институту, выполняя функции пополнения бюджета. Ложно поставленные цели в Стратегии превращают институт таможенного дела не в «слугу» граждан, участников ВЭД, как это было исследовано нами, а «хищника» (гл. 1, п. 1 монографии), который стремится наполнить бюджет любыми, в том числе и противоправными средствами.

О подобных фактах свидетельствует статистика отказных дел в судах по искам участников ВЭД к таможенным органам. Возьмём, к примеру, споры по возврату (зачёт) излишне уплаченных или излишне взысканных таможенных платежей, а также по уплате процентов, начисленных на такие платежи в связи с нарушением таможенными органами срока их воз-

⁶¹ Бельяминов А. Минфин призвал снизить давление на бизнес. URL: <http://rg.ru/2016/03/25/minfin-potreboval-ot-tamozhni-snizit-davlenie-na-biznes.html>.

врата. Они являются одной из наиболее распространённых категорий споров в судебной практике таможенных органов. Зачастую суды возвращают таможенные пошлины, налоги участникам ВЭД. Это само по себе полагает необходимость институциональной перестройки системы.

Четвёртый принцип – **формируемая модель императивно-сервисной таможни должна предупреждать о возможности появления институциональных рисков.** Это может быть обеспечено тем, что система воспринимает как естественные формы и модели дискреционного управления как самим институтом, так и околотаможенным окружением. В противном случае модель управления системой на основе исключительно правил разумного поведения способна создавать условия для приспособления к сформированным предпосылкам неэффективного равновесия института таможенного дела. Следует признать, что система управления институтом таможенного дела в условиях внешнеэкономической турбулентности мировых товарных рынков, которая сформировалась на принципах управления на основе правил разумного поведения, способна сама расширенно воспроизводить риски. В этом случае модель дискреционного подхода к управлению государственным институтом таможенного сервиса становится не только возможной, но и необходимой.

Пятый принцип – **богатство России, в том числе приращение бюджетов всех уровней, экономический рост обеспечивается не усилением таможенного обложения, а повышением эффективности национальной экономики за счёт извлечения бóльшего синергетического эффекта от интеграционных мировых торговых отношений.** Данный признак основывается на известном в теории и на практике положении, что таможенные издержки для участника ВЭД составляют значительную долю транзакционных издержек. Попытки их снизить следует признать нормальным логически обоснованным поведением участника внешнеэкономической деятельности. Однако для участника ВЭД эти

таможенные расходы есть одновременно доходы федерального бюджета. Возникающая конфликтная ситуация, есть следствие реализации противоположных стратегий.

Таможенная система должна быть построена на принципе исключения участника ВЭД как источника конфликта. Но и одновременно участник – источник компромисса. Всё это в полной мере относится и к самим работникам таможенных органов. Таможенные платежи в процесс своего изъятия есть объективно необходимое зло, которое находит своё оправдание в силу социальной объективной необходимости. Но одновременно изъятие части богатства есть благо для самого государства, позволяющее ему создавать специальные фонды и финансировать расходы на оказание общественных благ. И тогда, когда одна сторона оптимизирует своё поведение за счёт максимизации своего дохода, то это означает только одно – компромисс становится невозможным. Тем самым уже вся экономическая система попадает ещё в очередную институциональную ловушку, выход из которой возможен только на основе концепции управления, построенной на дискреционной сервисной модели.

Нестандартность регулятора может позволить преодолеть конфликт интересов. Для оптимального функционирования института должно выполняться ещё одно требование воспроизводства системы. Конфликт следует рассматривать как признак, который с одной стороны несёт в себе и благо. Он имеет ценность, чтобы относиться к нему без должного внимания и игнорировать тем самым потребности развития самого института.

Важной проблемой реализации дискреционной таможенной политики остаётся количественная оценка её реализации. Мы предлагаем методические подходы, позволяющие получить количественный результат на основе Индекса эффективности таможенного института (ИЭТИ).

В основу указанной модели расчёта ИЭТИ положены конкретные индикаторы, а сама идея подобной модели критически воспринята нами из

трудов Е. В. Балацкого и Н. А. Екимовой⁶².

Конкретное наполнение содержания критериев применительно к рассматриваемой проблеме нами связано с функциями ФТС России из Стратегии её развития до 2020 года. Вместе с тем этот набор критериев был дополнен, исходя из критического анализа самой концепции. Их числовое выражение определяется в процентах от своего максимального значения. Это даёт возможность в дальнейшем корректировать их на основе весовой значимости в общей системе.

Понимая, что данная задача получит более полное отражение результатов, если число критериев будет большое, тем не менее, выбор был остановлен на 8 наименованиях (рисунок 7).

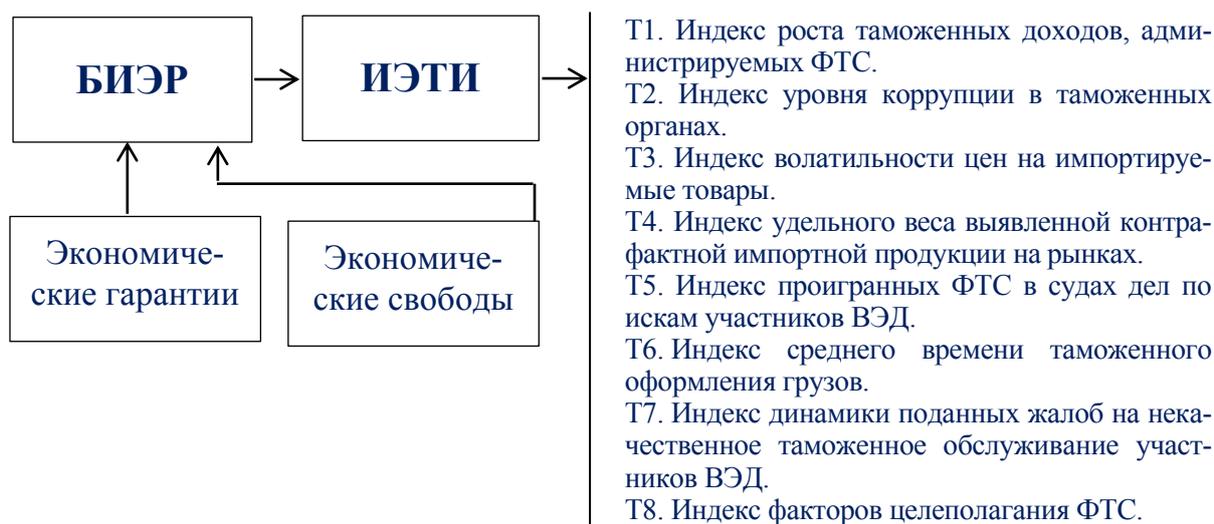


Рисунок 7 – Модель формирования индексов эффективности развития таможенного сервиса

Как показывает опыт подобных расчётов, увеличение критериев, включённых в расчётную модель, не столько приводит к адекватности результата, сколько предельно усложняет процедуру расчёта.

Исходя из принятых в модели допущений, нами были определены следующие критерии расчёта эффективности дискреционной модели госу-

⁶² Балацкий Е. В., Екимова Н. А. Эффективность институционального развития России: альтернативная оценка // Terra Economicus. 2015. Т. 13. № 4. С. 31–51; Балацкий Е. В., Екимова Н. А. Оценка институционального развития России. М.: Изд-во «Перо», 2016. 263 с.

дарственного управления таможенным сервисом, которые отражают не эффективность процессов, а состояние институциональной таможенной среды:

- Т1. Индекс роста таможенных доходов, администрируемых ФТС.
- Т2. Индекс уровня коррупции в таможенных органах.
- Т3. Индекс волатильности цен на импортируемые товары.
- Т4. Индекс удельного веса выявленной контрафактной импортной продукции.
- Т5. Индекс проигранных ФТС в судах дел по искам участников ВЭД.
- Т6. Индекс среднего времени таможенного оформления грузов.
- Т7. Индекс динамики поданных жалоб на некачественное таможенное обслуживание участников ВЭД.
- Т8. Индекс факторов целеполагания ФТС.

Адекватность модели ИЭТИ будет в основном определяться двумя факторами, а именно, точностью статистических данных, которые включены в качестве количественной характеристики, и собственно самой моделью, которая является динамической. Последнее позволяет определять эффективность новаций в таможенном деле во временном разрезе. При этом принимается в качестве исходного положения, что ИЭТИ в данной динамической модели есть одновременно индекс развития института таможенного дела. Базовый индекс экономического развития России был рассчитан на основе оценки института регулирующего действия на базе анализа проблем, целей государственного регулирования институтами развития. Применительно к модели расчёта эффективности таможенного дела как института были рассчитаны и применены в базовой модели соответствующие корректирующие индексы развития института таможенного дела (Т1 ... Т8) в соответствующих интервалах времени.

Данные текущего состояния уровня развития ФТС были взяты из официальных отчётов развития таможенной службы в 2015, 2014 годах. Некоторое различие временного лага объясняется отсутствием данных, которые обладали бы достаточной доказательной базой. От полномасштабного с точки зрения охвата как совокупности институтов, так и конкретных индексов метода Фонда Бертельсманна «Индекс трансформации»⁶³ отличает предельная специфичность индексов, отражающих характерные особенности развития института таможенного дела. Этот индекс трансформации рассчитывается раз в два года.

Тем не менее, предложенный нами метод позволит определить качество управления развитием института таможенного дела в концепции его трансформации и замещения правил разумного подхода разумностью правил организации деятельности. Именно дискреционный подход позволяет определить в качестве наиболее фундаментальных таможенных новаций те, которые являются следствием не просто небольших постепенных накоплений, а наиболее радикальных новаций в таможенном сервисе и изменениях экономической и таможенной политике. Особенностью разработанной и предложенной нами модели является то, что постоянный числовой параметр не получил своего изменения, корректировка модели произошла за счёт переменной влияния этого параметра в базовой модели развития института. Тем самым модель может быть признана достаточно верифицируемой, так как позволила из истинности модели развития всего экономического блока институтов логически сделать вывод об истинности модели частного экономического института, а нашем случае, института таможенного дела.

Другая причина бóльшей верифицируемости нашей модели состоит в том, что в основе индекса трансформации Фонда Бертельсманна лежит

⁶³ Transformation Index BTI 2016. URL: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de>.

многоступенчатый процесс экспертного опроса. В предложенной модели в основу положены в большей степени данные объективного статистического анализа уровня инфляции, статистика рассмотренных хозяйственных споров. Одновременно был соблюден основной принцип содержания таможенного института, который, с одной стороны, создавал ограничения деятельности института в границах таможенных правил и процедур, а с другой, – обеспечивал стимулы развития, предоставляя возможность реализовать новаторство и творчество в модели дискреционного подхода.

Однако из определённых нами восьми индексов «Индекс Т2» – (Индекс уровня коррупции в таможенных органах) может быть охарактеризован как гибридный, ибо снижение уровня коррупции, безусловно, ведёт к возрастанию степени свободы для участников ВЭД, но одновременно повышает степень гарантий для всех его участников и стабильности в стратегическом плане. Из этого следует, что данный показатель является ключевым в модели развития института, позволяя одновременно оценить, как по индексам состояния института, так и по индексам развития модели управления, преодолевая тем самым противоречия модели, и делая результаты комплексными.

Если судить о более общих показателях России по индексу управления, то с 2003 г. Россия опустилась с 31 места до 104 в 2014 году, а по индексу состояния с 41 места до 77, прочно заняв своё место с такими странами, как Мали, Ангола, Шри-Ланка, Непал, в которых доминируют авторитарные нормы и правила управления. Общее рейтинговое значение России в 2014 г. достигло 5,24, что позволило занять 77 место из 129 стран, которые участвовали в рейтинге⁶⁴. Этот факт может быть объяснён в первую очередь тем, в России доминирует тенденция к выстраиванию моделей преимущественно авторитарных, с жёстким администрированием, в

⁶⁴ Балацкий Е. В., Екимова Н. А. Оценка институционального развития России. М.: Изд-во «Перо», 2016. 263 с.

том числе, в системе таможенных органов.

Аналогичный подход используется в методике Всемирного банка, который применяет её при оценке состояния и эффективности государственного управления, а при расчёте Индекса восприятия коррупции эта методика используется организацией *Transparency International*.

Если обратиться к данным этой организации, то можно сделать вывод о том, что позиция России, начиная с 1996 г., постоянно ухудшалась. Если в 1996 году РФ занимала 47 место из 54 стран, участвовавших в рейтинге, то в 2014 г. она уже стала занимать 136 место из 175 стран (Приложение Е, таблица Е.1).

Индикатор качества таможенного обслуживания (КТО) может представлять собой как наиболее обобщающий показатель. В основу методики его расчёта можно положить уже проверенные практикой в 215 странах и реализованные с 1996 по 2014 годы индикаторы качества государственного управления с разработанной методикой расчёта группы индексов «Worldwide Governance Indicators» (WGI). Методика максимально может адаптироваться к показателю качества таможенного менеджмента, ибо позволяет адаптировать права участников ВЭД, эффективность органов таможенного контроля, качество регулирования экономической политики, антикоррупционный контроль. Динамика индексов (WGI) представлена в таблицах Приложения Д.

По показателю качество государственного менеджмента в России следует считать низким. Значение этого показателя с 1996 г. по РФ снизилось с 40,87 и соответственно местом в рейтинге 113 из 200 до 20,20 в 2014 г. и 163 позицией из 204 стран. Отсюда вытекает вывод, что всю систему таможенного управления и контроля в России следует перестраивать, ориентируясь на формирование модели «сервисной таможни». Понимание сложности отмеченной проблемы даёт не просто сам индекс, а место России среди обследуемых стран. 163 место в рейтинге низкие места РФ делит

с Бурунди (161 место), Оманом (164 место).

Аналогичная ситуация с индексом «Эффективность государственного управления», что логически включает в себя индекс «Эффективность управления таможенным институтом». И хотя этот индекс показывает более обнадеживающие результаты, тем не менее, Россия по состоянию 2014 года занимала 102 позицию из 209 стран с показателем эффективности в 51,44.

Существенную роль играет качество регулирующих таможенное дело институтов. Таким институтом в практике российской действительности является основной экономический институт – Правительство России. Анализ данных свидетельствует о низком уровне качества реализуемой экономической политики. В этом рейтинге Россия занимала в 2014 г. 133 место из 209. Россия занимала низкие места в рейтинге, располагаясь рядом с Мозамбиком, Тонга, Фиджи.

Рейтинг качества правовых институтов также будет привлечён к анализу. Здесь положение России ещё в большей степени даёт основание полагать, что серьёзные реформации и трансформации могут быть реализованы только на основе дискреционной политики. В этом рейтинге Россия занимает по состоянию на 2014 год 154 место из 209. Примерно такие индексы есть у Нигера (152) место, Парагвая (151 место), Лаоса (153 место), Бангладеш (155 место).

Индекс «Антикоррупционный контроль» становится весьма репрезентативным для оценки уровня коррупции в таможенных органах. В соответствии с этим индикатором по состоянию на 2014 год Россия находилась на 168 месте из 209 стран, которые участвовали в рейтинге. При этом стабильно высокий уровень коррупции в России отмечался на протяжении с 1996 года, когда его значение составляло 15,61 при месте в рейтинге стран 152 из 184 обследованных. В группе стран с низким уровнем коррупционного контроля рядом с Россией занимают Эквадор, Молдова, Эритрея, Ни-

карагуа, Мавритания, Бангладеш.

Конечно, рейтинг «Качество государственного управления» не может дать стопроцентной доказательной базы в силу политической ангажированности организаций, которые разработали и ведут эти индексы, тем не менее, с основными тенденциями следует соглашаться и ввести эти индексы в наш итоговый показатель – Индекс эффективности таможенного института (ИЭТИ).

Если обратиться к результатам исследования проблем оценки качества институтов, то следует признать, что до сих пор отсутствуют приемлемые методики оценки. Однако одновременно можно выделить ряд индикаторов, которые позволяют судить об эффективности институциональной среды в России.

Полагаем, что в качестве исходного индекса может быть положен базовый индекс институционального развития. Его количественное выражение может быть получено в результате корректировки данных по важнейшим индикаторам во временной динамике.

Индекс институционального развития таможенного менеджмента представлен в следующей математически формализованной модели:

$$IЭ = 1/2 Iст + 1/2 Iрв , \quad (2)$$

где $Iст$ – индекс устойчивости, стабильности таможенной системы, отражает состояние института таможенного дела;

$Iрв$ – индекс таможенной системы, отражающей её способность воспринимать новации в управлении, в том числе, смены концепции.

Так как эти исходные индексы пронормированы, то есть выражены в процентах от своего максимального значения выборки, то они могут складываться.

Тогда на основании данных отчётов деятельности ФТС за 2014 и 2016 годы по предварительным прогнозным данным индекс стабильности $Iст$, отражающий способность сохранять устойчивость в периоды шоковых

воздействий, например, введения политики санкций, шоков на рынке энергоносителей и т.д. будет функцией индексов $T1 \dots T7$.

$I_{рв}$ – отражает динамику $T8$ как способность воспринимать дискреционные новации в таможенном менеджменте.

Индекс стабильности ($I_{ст.}$) за период с 1999 по 2013 вырос на 33,1 п.п. с 50,8 % до 83,9%.

Индекс экономического развития ($I_{рв}$) за этот же период вырос только на 8 п.п. с 40,1% до 48,1%.

Это даёт основание сделать следующие выводы.

Институт таможенного дела не выявил факторов эффективности уже с силу того, что концепция таможенного менеджмента, построенная на правилах разумного подхода, не давала оснований для коренной модернизации всей системы таможенных органов. Для системы ФТС был характерен консерватизм, а это есть существенный признак попадания её в институциональную ловушку, в состояние неэффективного существования и развития.

Исследования, проведённые в последние годы в части развития институтов в России, позволили получить количественную оценку как уровня институционального состояния, так и уровня институционального развития, что можно перенести на институт таможенного сервис-менеджмента, внося коррективы на специфику самого института и полученной динамики индексов ($T1 \dots T8$).

Если взять в качестве исходной полученную модель, то эффективность развития института таможенного дела может быть скорректирована и уточнена на период до 2018 года.

Модель прогнозной линий тренда будет:

$$Y = 1,4696 * (2035 - 2000) + 41,469 \dots \dots \dots (3)$$

$$R_2 = 0,8663.$$

Модель, скорректированная на специфику института таможенного

дела, будет иметь следующий вид:

$$Y = 1,4587 * (2018-2016) + 41,368 \quad (4)$$

$$R_2 = 0,8323$$

где количественный показатель стабильности института, равный 1,4587, будет определён как результат корреляции индексов (Т1 ...Т7). Показатель стабильности, консерватизма, инерционности, одновременно устойчивости системы, её способности следовать недискреционному подходу будет определён коррекцией на изменение индекса Т8, в результате он составит 1,4587.

Т1 – Индекс роста таможенных доходов, администрируемых ФТС – будет отрицательным в силу снижения поступления доходов, определяемых таможенными санкциями и падением цен на энергоресурсы ($\Delta T1 = -0,0100$).

Т2 – Индекс уровня коррупции в таможенных органах. Его прирост будет незначительным, что есть результат реализуемых мероприятий антикоррупционной направленности в последние годы ($\Delta T2 = -0,0005$).

Т3 – Индекс инфляции на импортируемые товары ($\Delta T3 = -0,0002$).

Т4 – Индекс доли, выявленной контрафактной импортной продукции на рынках. Он обнаруживает тенденцию к снижению, что есть результат ужесточения таможенного контроля, и как следствие, возрастанию рисков для недобросовестных участников ВЭД ($\Delta T4 = +0,0006$).

Т5 – Индекс проигранных ФТС в судах дел по искам участников ВЭД. Остаётся на прежнем уровне, не отражаясь на тренде ($\Delta T5 = 0$).

Т6 – Индекс среднего времени таможенного оформления грузов. Внедрение электронного декларирования в последние годы по данным таможенной статистики составило для безрисковых грузов 1,46 часа, что уже позволило приблизиться к некоторому плановому установленному пределу. Следовательно, прирост индекса Т6 следует приравнять к нулю ($\Delta T6 = 0$).

Т7 – Индекс поданных жалоб на некачественный таможенный сер-

вис, предоставляемый участникам ВЭД ($\Delta T7 = +0,0002$).

$T8$ – Индекс факторов целеполагания ФТС. Он будет отражать уже более резкое изменение интегрального индекса развития. Однако его перемещение вверх или вниз может быть результатом реализацией принципиально новой концепции развития таможенного дела. Если система таможенного менеджмента будет оставаться в прежней недискреционной модели, то индекс прироста ($\Delta T8$) будет оставаться прежним. Система таможенного менеджмента будет полностью оставаться ориентированной на консервацию и стабильность.

$\Delta T8 = 0$, если система будет отторгать дискреционность модели управления, сохраняя в основном своё прежнее качество.

$\Delta T8 = 0,101$, если система будет восприимчива к дискреционной модели. В результате таможенных новаций будет увеличена количественная оценка интегрального индекса эффективности к 2018 г. на 3,0184 пункта.

Если же система будет ориентироваться на прежнюю модель управления, то этот прирост составит 2,9174 пункта.

Ценность предложенной нами модели не в статике индексов, а в их динамике. Поэтому сравнение индексов развития таможенного обслуживания и управления за последние три года будет уже достаточным для определения тенденции.

Полученные результаты анализа модели совершенствования таможенного сервиса позволяют судить о следующем:

- Несмотря на то, что глубина статистических данных была ограничена интервалом в три периода, тем не менее, именно консервативность таможенного сервиса даёт основание на репрезентативность полученных выводов.
- Институт таможенного дела выявляет свою относительную неэффективность в целом.
- Наибольшие проблемы в развитии таможенного дела вносят пока-

затели индекса коррупции, целеполагания, индекса результатов рассмотрения таможенных споров в судах, индекс некачественного таможенного сервиса.

Выводы по 3.2.

1. Показано, что модель управления институтом таможенного дела на принципах дискреционного подхода имеет отрицательные эффекты, с которыми могут столкнуться добросовестные участники ВЭД. В частности, это неопределённость и непредсказуемость действий таможенного регулятора. Эта проблема решается применением селективного подхода и к объекту таможенного контроля, и самому участнику ВЭД.

2. Переход к дискреционной модели управления таможенным сервисом невозможно сделать одномоментно. Он связан не только с изменением федерального законодательства, нормативных актов ФТС, но и модификацией психологии управленческого поведения членов Правительства России и менеджеров высшего звена таможни.

3. Предложены методические подходы, позволяющие получить количественный результат реализации дискреционной таможенной политики. Для этого предложено использование расчётов Индекса эффективности таможенного института (ИЭТИ). Индекс ИЭТИ достоверно отражает способность модели оценивать эффективность института таможенного сервиса в России.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В процессе исследования нами доказано, что востребованность применения принципиально новой модели совершенствования таможенного сервиса на основе «разумности правил таможенного дела» может найти своё место в плане мероприятий по реализации Стратегии развития таможенной службы до 2020 года. При этом эта модель вполне соответствует долговременным установкам и приоритетам устойчивого и поэтапного развития таможенных органов Российской Федерации. Изменение масштабов, характера и форм внешнеэкономической деятельности, появление ранее не отмеченных явлений, как например, введение экономических санкций, глобальная неустойчивость рынков, в том числе и политических, предопределили постановку новых задач, решение которых скажется как на краткосрочной, так и долгосрочной перспективе развития таможенной сферы.

На основе выполненного исследования сформулированы следующие основные выводы и рекомендации:

1. Сформулирована и предложена новая для таможенного дела концепция государственного управления таможенной службой на основе применения «разумности правил таможенного дела», базирующихся на принципах модели дискреционной экономической политики. Применённый нами методический подход позволил сделать вывод о том, что состояние неэффективного равновесия на рынке таможенных услуг может быть классифицировано как «институциональная таможенная ловушка». Преодоление, выход из этого неэффективного равновесия может лежать в смене парадигмы государственного управления публичным институтом таможенного дела путём реализации модели государственного управления публичным институтом таможенных органов в концепции разумности правил самой организации, позволяющей преодолеть институциональные ловушки

таможенной системы.

2. Нами получено приращение научного знания в части разработки дополнительной аргументации того положения в практике государственного менеджмента, что государственное управление российскими таможенными органами по своей природе является формой управления публичными сервисными институтами, обслуживающими не только участников ВЭД, но и государственные структуры, в границах которых процессы государственного сервиса приобретают форму государственного публичного самосервиса.

3. Совершенствование таможенного сервиса рассмотрено как процесс оказания таможенной услуги. Сама же таможенная услуга может капитализироваться, воплощая свою накопленную способность оказывать влияние на рост доходов в национальной экономике. Последнее получает дополнительные возможности своей реализации тем, что модель дискреционного подхода к экономической политике государства не может противоречить основам государственного управления Федеральной таможенной службой России, построенной как на принципах «разумного подхода к правилам таможенного сервиса», так и на «правилах разумного подхода к организации таможенного сервиса».

4. Предложенная модель конфликтно-компромиссного разрешения противоречий между участниками внешнеэкономической деятельности в бóльшей степени соответствует модели дискреционного подхода к организации таможенного дела в России. Эта модель будет способствовать совершенствованию таможенного сервиса и конечной итоговой цели, формированию современного прогрессивного научно-практического образа российской сервисной таможни. Методические подходы к формированию модели государственного управления публичным институтом таможенных органов лежат в концепции разумности правил самой организации. Тем самым объективно сформированная в таможенной практике система

управления, может быть дополнена и откорректирована на основе конфликтно-компромиссной модели разрешения внутренних противоречий между основными участниками таможенного процесса. Это будет более адекватно отражать потребности развития императивно-сервисной таможни как модели «разумного подхода к правилам таможенного дела», так и «правилам разумного подхода к правилам таможенного дела».

5. Государственное управление институтом таможенного дела есть по своей природе управление публичным институтом. Признание важности институтом государства ценности основного субъекта внешней торговли – участника ВЭД – в условиях нарастания неопределённости и рисков на глобальных товарных и финансовых рынках – позволило сделать вывод о том, что экономическая природа формируемого современного государственного таможенного сервиса в бóльшей степени адекватна реализации экономической политики, которую необходимо выстраивать на положениях, адекватных «Мумбайскому консенсусу».

6. На основании проведённого исследования последствий реализации в РФ концепции «Вашингтонский консенсус» был сделан вывод о его неприемлемости и инородности для социально-экономического бытия РФ. Вытекающая из экономической политики на основе указанного консенсуса таможенная политика не могла обеспечивать экономическую безопасность страны, как это требовалось от самого института таможенного дела России. Повышение эффективности таможенного дела в РФ может быть достигнуто посредством внесения существенных корректив в реализацию новой Стратегии развития таможенной службы за счёт перехода к модели «разумности правил таможенного дела».

7. Доказана необходимость корректировки как самой Стратегии развития таможенных органов, так и всей экономической политики современной России в условиях вменения ей рисков от экономических санкций и глобальной экономической и политической неопределённости и рисков.

Суть концепции, на основе которой может быть осуществлена корректировка Стратегии заключается в признании того фундаментального положения, что богатство РФ, в том числе приращение бюджетов всех уровней, экономический рост обеспечивается не усилением масштабов таможенного обложения, а повышением эффективности национальной экономики за счёт извлечения бóльшего синергетического эффекта от интеграционных мировых торговых отношений.

Так как таможенные издержки для участника ВЭД составляют значительную долю транзакционных издержек, то их снижение следует рассматривать как фактор повышения эффективности экономики России и повышения конкурентоспособности её на глобальных товарных и финансовых рынках. Попытки их снизить следует признать нормальным логически обоснованным поведением участника ВЭД. Однако эти таможенные для участника расходы есть одновременно доходы федерального бюджета. Возникающая конфликтная ситуация, есть следствие реализации противоположных стратегий.

Таможенная система должна быть выстроена на включении и осознании участника ВЭД как источника конфликта и, одновременно, использования его как источника компромисса.

8. Всё это в полной мере относится и к самим работникам таможенных органов. Таможенные платежи в процесс своего изъятия есть «объективно необходимое зло», которое находит своё оправдание в силу социальной объективной необходимости. Но одновременно изъятие части богатства есть благо для самого государства, позволяющее ему создавать специальные фонды и финансировать расходы на оказание общественных благ. И тогда, когда одна сторона оптимизирует своё поведение за счёт максимизации своего дохода, то это означает только одно – компромисс становится невозможным. Тем самым уже вся экономическая система попадает ещё в очередную институциональную ловушку, выход из которой возможен только

на основе концепции управления таможенного сервиса, построенной на дискреционной модели.

Раскрытие экономической, социальной природы теоретических предпосылок, которые позволяли бы моделировать процессы купирования рисков попадания ФТС в очередные институциональные таможенные ловушки позволит расширить теоретическую базу по актуализации «Стратегии развития таможенной службы РФ до 2020 года» в современных условиях нарастания глобальной экономической и политической неопределённости и рисков.

9. Важная проблема реализации дискреционной таможенной политики – количественная оценка её реализации. В работе нами были разработаны методические подходы, позволяющие получить количественный результат такой оценки на основе предложенного Базового индекса эффективности таможенного института.

ЛИТЕРАТУРА

1. Александров Д. Л. Совершенствование управления деятельностью таможенных органов при предоставлении таможенных услуг // Вестник РТА. 2013. С. 069–075.
2. Аксёнов И. А. Механизм оказания государственных услуг в области таможенного дела: проблемы и принципы совершенствования: монография. СПб.: Своё издательство, 2016. 99 с.
3. Афонин П. Н., Лямкина А. Ю. Параметрическая оценка таможенных услуг в контуре управления их качеством // Вестник РТА. 2013. № 1. С. 088–095.
4. Бакаева О. Ю., Старкова О. А. Управление качеством таможенных услуг на современном этапе // Вестник РТА. 2012. № 1. С. 73–77.
5. Вертейко К. В., Коваленин И. В., Косенко В. А. О вменении качества таможенных и банковских услуг Федеральной таможенной службе и Банку России // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2015. № 10. С. 153–165.
6. Виниченко А. А. Определение сущности понятия «таможенная услуга» // Вестник РТА. 2018. № 2. С. 142–144.
7. Глухов В. В., Останин В. А. Теоретические аспекты конфликтно-компромиссных решений существующих экономических противоречий // Новая наука: теоретический и практический взгляд. 2017. № 1. С. 132–139.
8. Гречкина О. В., Агамагомедова С. А. Государственные таможенные услуги: понятие, базовые характеристики, виды // Общественные науки. Право. 2016. № 3. С. 17–22.
9. Гупанова Ю. Е. Разработка системы основ управления качеством таможенных услуг: монография. М.: Изд-во РТА, 2013. 310 с.
10. Дианова В. Ю. Маркетинговая концепция управления таможенными услугами // Таможенное дело. 2016. № 3. С. 28–33.
11. Ершов А. Д., Евдокимов А. И., Доля А. Н. Теория и методология формирования «сервисной таможни»: монография. СПб.: Изд-во СПб филиала РТА, 2005. 220 с.
12. Жигун Л. А. Выявление факторов, определяющих качество управления государственными таможенными услугами // Вестник РТА. 2013. № 3. С. 30–39.

13. Каимова И. В. Особенности предоставления таможенных услуг в рамках ЕАЭС // Таможенное дело. 2018. № 2. С. 16–18.

14. Ковальчук О. В. Проблемы и перспективы развития системы таможенных услуг в Российской Федерации // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 6. С. 619–621.

15. Король А. Н., Рожков Ю. В. Сервисная таможня: формирование и развитие на основе дискреционного подхода // Вестник ТОГУ. 2018. № 1. С. 39–44.

16. Косенко В. А. О развитии таможенной политики России // Сибирская финансовая школа. 2014. № 6. С. 44–47.

17. Косенко В. А. О вменении качества таможенных и банковских услуг Федеральной таможенной службе и Банку России / Косенко В. А., Вертейко К. В., Коваленин И. В. // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2015. № 10. С. 153–165.

18. Косенко В. А. О дискреционной модели государственного управления публичными институтами // Международный научно-исследовательский журнал. 2016. № 4. Апрель. Ч. 1. С. 54–55.

19. Косенко В. А. Модель сервисной таможни и таможенные конфликты // Сибирская финансовая школа. 2017. № 4. С. 128–131.

20. Косенко В. А. О принципах формирования дискреционной модели управления институтом таможенного дела // Известия ВУЗов. Серия «Экономика, финансы и управление производством». 2017. № 3. С. 45–48.

21. Косенко В. А. Теоретическое обоснование дискреционного подхода к управлению таможенными органами в условиях неопределённости товарных рынков / Косенко В. А., Останин В. А. // Вестник РТА. 2018. № 4. С. 54–61.

22. Косенко В. А. О необходимости разработки деликт-менеджмента в системе таможенных служб // Вестник ХГАЭП. 2014. № 4–5. С. 117–119.

23. Макрусев В. В. Маркетинг таможенных услуг: учебник. М.: Проспект, 2017. 384 с.

24. Мантусов В. Б., Збировская Е. П., Гамидуллаев С. Н. Развитие системы управления таможенным сервисом в условиях современных интеграционных процессов // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2016. № 5. С. 131–138.

25. Морозов В. Г., Останин В. А. Управление рисками в селективном таможенном контроле: монография. Владивосток: РИО ВФ РТА, 2013. 152 с.

26. Останин В. А. Совершенствование таможенной политики как условие эффективного экономического равновесия // Таможенная политика на Дальнем Востоке. 2012. № 2. 57–65.
27. Останин В. А., Рожков Ю. В. Таможенная система как публичный орган государственного управления // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2016. № 1. С. 127–133.
28. Останин В. А. Возможности и ограничения применения блокчейн-технологий в таможенном деле // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2017. № 4. С. 56–61.
29. Останин В. А., Рожков Ю. В. Об использовании категории «качество таможенных услуг» в сфере государственного управления // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2016. № 2. С. 136–142.
30. Рожков Ю. В., Карпенко Т. Г. Риск как категория экономики и таможенного дела // Сибирская финансовая школа. 2015. № 5. С. 9–14.
31. Рожков Ю. В., Старинов Г. П. О формировании системы деликт-менеджмента в таможенной сфере // Российский следователь. 2016. № 13. С. 44–48.
32. Рожков Ю. В. О результатах проверочных мероприятий в таможенной сфере // Экономика и предпринимательство. 2017. № 12. Ч. 3. С. 1139–1141.
33. Рожков Ю. В. О принципах формирования Стратегии развития Федеральной таможенной службы // Экономические отношения. 2019. № 2. С. 67–71.
34. Сорокин М. А. Теория таможенного регулирования как экономика экономики: монография. М.: Креативная экономика, 2014. 216 с.
35. Толикова Е. Э. Проблемные вопросы анализа рынка таможенных услуг // Вестник РТА. 2018. № 2. С. 25–27.
36. Трунина Е. В. Услуги в сфере таможенного дела: теоретико-методологический аспект // Вестник ЕААН. 2013. № 1. С. 79–96.
37. Федоренко Р. В. Возможности развития таможенного обслуживания на основе аутсорсинга // Известия УрГЭУ. 2014. № 4. С. 95–99.
38. Чечулин Ю. О. Проблемные вопросы оценки качества предоставляемых таможенных услуг // Вестник РТА. 2018. № 1. С. 43–46.

Приложение А

Таблица А.1 – Алфавитная подборка типичных определений зарубежных и отечественных учёных в части сущности экономической категории «услуга»

Автор	Определение категории «услуга»
Зарубежные учёные	
Ассель Г.	Услуги – это неосязаемые блага, которые обретаются потребителями. Они не связаны с собственностью.
Бернар И., Коли Ж.-К.	Экономическая природа услуги характеризуется как «содействие удовлетворению индивидуальных и коллективных потребностей, без передачи права собственности на какое-либо имущество».
Гренроос К.	Услуга – процесс, включающий в себя серию (или несколько) неосязаемых действий, которые по необходимости происходят при взаимодействии между покупателями и обслуживающим персоналом, физическими ресурсами, системами предприятия – поставщика услуг. Этот процесс направлен на решение проблем покупателя услуги.
Дойль П.	Услуга является действием или выгодой, её покупатель не получает права собственности на какой-либо материальный объект.
Котлер Ф.	Услуга – любое мероприятие или выгода, которые одна сторона может предложить другой и которые в основном неосязаемы и не приводят к завладению чем-либо. Производство услуг может быть, (а может и не быть) связано с товаром в его материальном виде
Малери Р.	Услуги – нематериальные активы, производимые для целей сбыта.
Маркс К.	Услуга есть не что иное, как полезное действие той или иной потребительной стоимости товара или труда. Это выражение означает вообще не что иное, как ту особую потребительную стоимость, которую доставляет этот труд, подобно всякому товару, но особая потребительная стоимость этого труда получила здесь специфическое название «услуги», потому что труд оказывает услуги не в качестве вещи, а в качестве деятельности ...
Хилл Т.	Услуга – изменение состояния лица или товара, происходящее в результате деятельности другой экономической единицы с предварительного согласия первой.

Продолжение таблицы А.1

Отечественные авторы	
Азрилиян А. Н – ред.	Услуги – это работа, выполняемая на заказ и не приводящая к созданию самостоятельного продукта, товаров.

Батраева Э. А.	Услуга – это самостоятельная экономическая форма проявления труда, имеющая особую потребительную стоимость, специфика которой зависит от особенностей конкретного труда, оказываемого услугой. Целесообразно рассматривать услугу с позиции деятельности и её результата.
Борисов В. А.	Услуги – это все виды полезной деятельности, не создающие материальных ценностей. Отличительной чертой деятельности в сфере услуг является неосязаемый реально характер производимого в этой области продукта.
Голубков Е. П.	Услуга – вид деятельности или блага, которые одна сторона может предложить другой и которые по своей сути не являются осязаемым и не результируются в собственность клиента.
Король А.Н.	Услуга – это определённое действие субъекта, целью которого является достижение конкретного результата, необходимого заказчику, посредством воздействия на объект услуги.
Маркова В. Д.	Услуга представляет собой «особую потребительную стоимость, которую доставляет труд, только не в качестве вещи, а в качестве деятельности».

Нормативные документы

ГОСТ Р 50646-94	Услуга – результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя по удовлетворению потребности потребителя
ИСО 9004.2 : 1991	Услуга включает в себя: – итоги непосредственного взаимодействия поставщика (исполнителя) и потребителя; – внутреннюю деятельность исполнителя по удовлетворению запросов потребителя; – возможную связь с производством и поставкой материальной продукции (такую услугу называют материальной).

Приложение Б

Таблица Б.1 – Двадцать стран мира с наибольшей долей сферы услуг в структуре ВВП, процентов

Номер п/п	Наименование страны	Доля сферы услуг, процентов
1.	Монако	95,1
2.	Люксембург	86,0
3.	Джибути	81,9
4.	Палау	81,8
5.	Мальта	80,6
6.	Сент-Люсия	80,0
7.	Соединённые Штаты Америки	79,6
8.	Кипр	78,3
9.	Барбадос	78,0
10.	Фиджи	77,6
11.	Франция	77,6
12.	Гренада	76,6
13.	Панама	76,4
14.	Бельгия	76,1
15.	Ливан	76,1
16.	Мальдивы	76,0
17.	Греция	75,7
18.	Самоа	75,3
19.	Великобритания	74,5
20.	Кабо-Верде	74,4

Примечание – Россия не вошла в число указанных 20 стран.

Приложение В

Объём инновационных товаров, работ, услуг по Российской Федерации

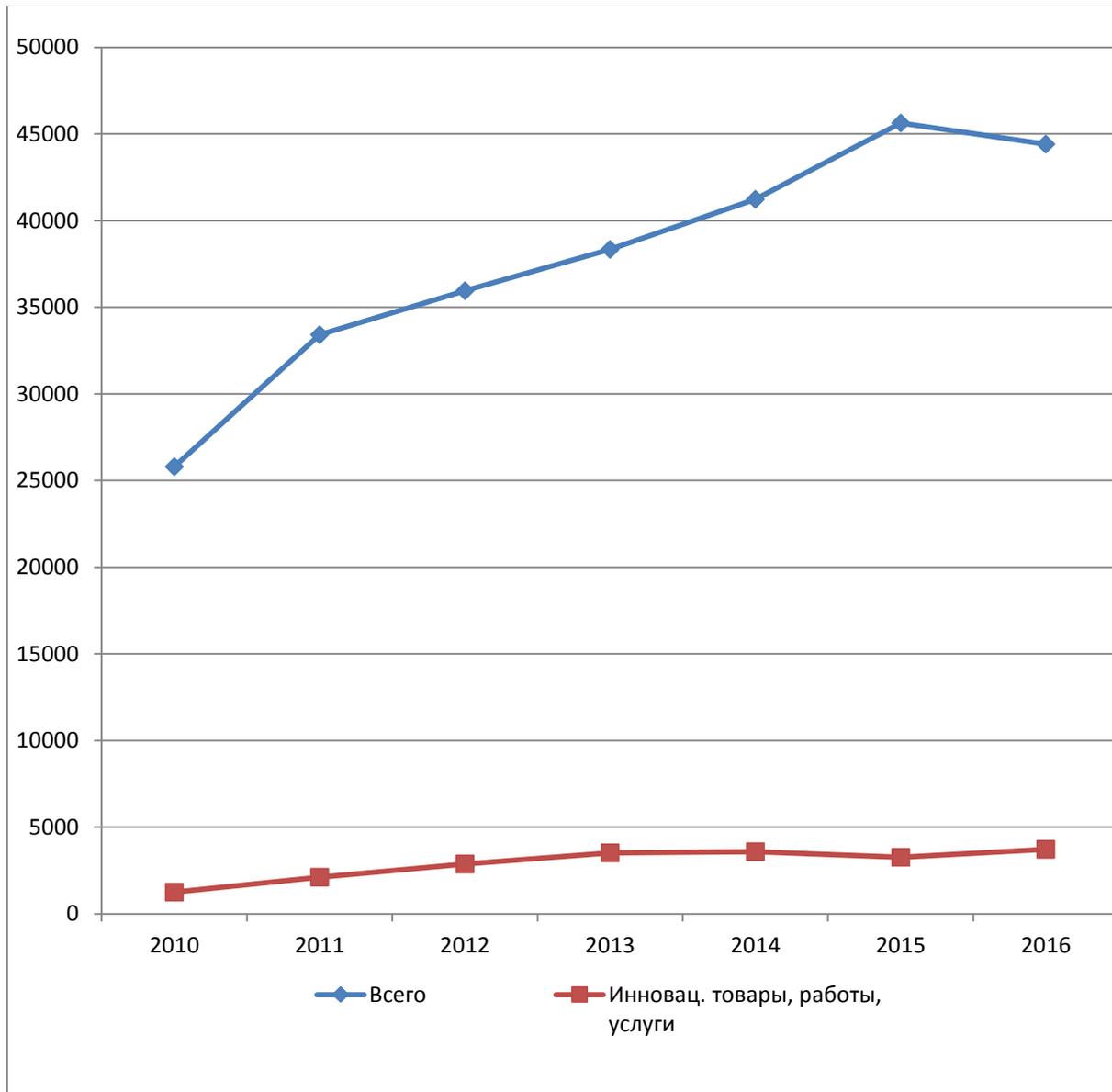


Рисунок В.1 – Динамика объёма инновационных товаров, работ услуг в общем объёме отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами, млрд руб., всего по РФ

Приложение Г

Таблица Г.1 – Индексы потребительских цен и тарифов на товары и услуги за 2013–2016 гг., на конец периода, в процентах

	Все товары и услуги		В том числе на:			
	к предыдущему периоду	к декабрю предыдущего года	Продовольственные товары		Непродовольственные товары	
			к предыдущему периоду	к декабрю предыдущего года	к предыдущему периоду	к декабрю предыдущего года
2013						
I квартал	101,9	101,9	103,0	103,0	101,3	101,3
II квартал	101,6	103,5	102,2	105,2	100,8	102,1
III квартал	101,2	104,7	99,2	104,4	101,2	103,3
IV квартал	101,7	106,5	102,8	107,3	101,1	104,5
2014						
I квартал	102,3	102,3	104,0	104,0	101,4	101,4
II квартал	102,4	104,8	103,5	107,6	101,5	102,9
III квартал	101,4	106,3	100,7	108,4	101,4	104,3
IV квартал	104,8	111,4	106,5	115,4	103,6	108,1
2015						
I квартал	107,4	108,1	116,2	110,9	122,4	106,8
II квартал	101,0	102,3	115,8	100,0	120,3	101,8
III квартал	101,7	101,5	115,7	99,5	118,0	102,3
IV квартал	102,3	102,0	114,5	103,4	115,8	102,2
2016						
I квартал	102,1	108,4	103,0	106,9	102,3	109,7
II квартал	101,2	107,4	101,2	105,7	101,5	108,5
III квартал	100,7	106,8	99,7	106,3	101,4	108,0
IV квартал	101,3	105,8	101,2	105,1	101,3	106,7
2017						
I квартал	101,0	104,6	101,2	103,8	100,9	105,7
II квартал	101,3	104,2	102,2	104,1	100,4	104,3
III квартал	99,4	101,7	96,6	99,9	100,5	101,8
IV квартал	100,8	102,5	101,2	101,1	100,9	102,8

Примечание – По данным Федеральной службы государственной статистики (Росстат).

Приложение Д

Перечень чувствительных товаров, в отношении которых решение об изменении ввозной таможенной пошлины Комиссия таможенного союза принимает консенсусом

Таблица Д.1 – Укрупнённые коды ТН ВЭД ТС

0201, 0202, 0203, 0207, 0301, 0302, 0303, 0304, 0401, 0402, 0403, 0405, 0406, 0407, 0408,
0602, 0701, 0703, 0704, 0706, 0707, 0808, 0810, 1002, 1003, 1006, 1101, 1102, 1103, 1104,
1107, 1108, 1507, 1511, 1512, 1513, 1514, 1517, 1601, 1701, 1704, 1806, 1901, 1905, 2001,
2005, 2007, 2008, 2009, 2102, 2207, 2208, 2304 2523, 2615, 2620, 2707, 2708, 2710, 2711,
2712, 2713, 2801, 2802, 2803, 2804, 2805, 2806, 2807, 2828, 2809, 2810, 2811, 2812, 2813,
2814, 2815, 2816, 2817, 2818, 2819, 2820, 2821, 2822, 2824, 2825, 2826, 2827, 2828, 2829,
2830, 2830, 2831, 2832, 2833, 2834, 2835, 2836, 2837, 2839, 2840, 2841, 2842, 2843, 2844,
2845, 2846, 2847, 2848, 2849, 2850, 2852, 2853, 2901, 2902, 2903, 2904, 2905, 2906, 2907,
2908, 2909, 2911, 2912, 2913, 2914, 2915, 2916, 2917, 2918, 2919, 2920, 2921, 2922, 2923,
2924, 2925, 2926, 2927, 2928, 2929, 2930, 2931, 2932, 2933, 2934, 2935, 2936, 2937, 2938,
3003, 3004, 3005, 3006, 3202, 3203, 3204, 3209, 3215, 3302, 3307, 3401, 3402, 3507, 3602,
3603, 3605, 3805, 3806, 3808, 3901, 3902, 3903, 3904, 3905, 3906, 3907, 3908, 3909, 3910,
3911, 3912, 3913, 3914, 3915, 3916, 3917, 3918, 3919, 3920, 3921, 3922, 3923, 3924, 3925,
3926, 4001, 4011, 4104, 4202, 4303, 4410, 4411, 4412, 4418, 4801, 4803, 4808, 4814, 4818,
4819, 4820, 5001, 5002, 5003, 5004, 5005, 5006, 5007, 5101, 5102, 5103, 5104, 5105, 5106,
5107, 5108, 5109, 5110, 5111, 5112, 5113, 5201, 5202, 5203, 5204, 5205, 5206, 5207, 5208,
5209, 5210, 5211, 5212, 5301, 5302, 5303, 5305, 5306, 5307, 5308, 5309, 5310, 5311, 5401,
5402, 5403, 5404, 5405, 5406, 5407, 5408, 5501, 5502, 5503, 5504, 5505, 5506, 5507, 5508,
5509, 5510, 5511, 5512, 5513, 5514, 5515, 5516, 5601, 5602, 5603, 5603, 5604, 5605, 5607,
5608, 5701, 5702, 5703, 5704, 5705, 5801, 5802, 5803, 5804, 5805, 5806, 5807, 5808, 5809,
5810, 5811, 5901, 5902, 5903, 5904, 5905, 5906, 5907, 5908, 5910, 5911, 6001, 6002, 6003,
6004, 6005, 6006, 6001, 6102, 6103, 6104, 6105, 6106, 6107, 6108, 6109, 6110, 6111, 6112,
6113, 6114, 6115, 6116, 6117, 6201, 6202, 6203, 6204, 6205, 6206, 6207, 6207, 6208, 6209,
6210, 6211, 6212, 6213, 6214, 6215, 6216, 6217, 6301, 6302, 6303, 6304, 6305, 6306, 6307,
6308, 6309, 6310, 6403, 6404, 6405, 6806, 6907, 6908, 6909, 6910, 6911, 7005, 7009, 7010,
7013, 7016, 7019, 7105, 7204, 7209, 7210, 7213, 7214, 7216, 7219, 7220, 7225, 7227, 7228,
7303, 7304, 7304, 7305, 7306, 7404, 7408, 7410, 7606, 7607, 7608, 7609, 8104, 8302, 8309,
8407, 8408, 8415, 8418, 8424, 8428, 8432, 8433, 8443, 8450, 8451, 8452, 8455, 8456, 8457,
8458, 8459, 8460, 8461, 8462, 8474, 8481, 8482, 8501, 8502, 8504, 8505, 8507, 8508, 8516,
8517, 8519, 8521, 8528, 8529, 8537, 8539, 8542, 8544, 8603, 8605, 8701, 8702, 8703, 8704,
8705, 8708, 8716, 8802, 9001, 9003, 9004, 9006, 9013, 9016, 9018, 90229025, 9028, 9401, 9402,
9403, 9406.

Приложение Е

Россия в свете мировых индексов

Таблица Е.1 – Россия в мировом рейтинге восприятия коррупции

Годы	Позиция России/ Количество стран в рейтинге	Годы	Позиция России/ Количество стран в рейтинге
1996	47/54	2001	79/91
1997	49/52	2002	71/102
1998	76/85	2003	86/133
1999	82/99	2004	90/146
2000	82/99	2005	126/159
2001	79/91	2006	121/163
2002	71/102	2007	143/180
2003	86/133	2008	147/180
2004	90/146	2009	146/180
2005	126/159	2010	154/178
1996	47/54	2011	143/183
1997	49/52	2012	133/176
1998	76/85	2013	127/177
1999	82/99	2014	136/175
2000	82/99	–	–

Таблица Е.2 – Россия в рейтинге «Doing Business»

Показатель	Год								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Налогооб- ложение	98	130	134	103	107	105	64	48	49
Междуна- родная тор- говля	143	155	161	162	166	160	162	154	155

Таблица Е.3 – Динамика индекса «Эффективность государственного управления» в России

Год	Значение показателя	Место в рейтинге	Год	Значение показателя	Место в рейтинге
1996	32,68	120/184	2007	43,20	118/207
1998	21,95	150/194	2008	44,66	115/207
2000	23,41	149/196	2009	43,06	120/210
2002	43,90	108/197	2010	39,71	127/210

Продолжение таблицы Е.3

2003	40,00	115/197	2011	40,76	126/212
2004	43,90	114/204	2012	40,67	125/210
2005	38,05	127/205	2013	43,06	120/210
2006	39,51	125/206	2014	51,44	102/209

Таблица Е.4 – Динамика индекса «Качество регулирующих институтов» в РФ

Год	Значение показателя	Место в рейтинге	Год	Значение показателя	Место в рейтинге
1996	39,22	112/185	2007	42,23	120/207
1998	30,39	133/194	2008	39,32	126/207
2000	27,94	140/196	2009	39,23	128/210
2002	43,14	109/197	2010	40,19	126/210
2003	48,04	99/197	2011	38,86	130/212
2004	50,00	103/204	2012	38,76	129/210
2005	50,00	103/205	2013	37,80	131/210
2006	38,73	126/205	2014	36,54	133/209

Таблица Е.5 – Динамика индекса «Качество правовых институтов» в РФ

Год	Значение показателя	Место в рейтинге	Год	Значение показателя	Место в рейтинге
1996	23,44	151/199	2007	18,18	172/210
1998	18,18	162/199	2008	20,19	167/20
2000	13,40	173/201	2009	25,12	159/212
2002	23,92	152/201	2010	26,07	157/212
2003	20,10	161/203	2011	27,23	156/214
2004	19,14	170/210	2012	23,70	162/212
2005	20,57	167/210	2013	24,64	160/212
2006	19,62	169/210	2014	26,44	154/209

Таблица Е.6 – Динамика индекса «Антикоррупционный контроль» в РФ

Год	Значение показателя	Место в рейтинге	Год	Значение показателя	Место в рейтинге
1996	15,61	152/184	2007	16,50	173/207
1998	17,56	158/194	2008	12,14	182/207
2000	16,59	148/196	2009	11,48	186/210
2002	22,44	151/197	2010	14,29	181/211
2003	28,29	141/199	2011	16,11	178/212

Продолжение таблицы Е.6

2004	25,37	154/206	2012	16,75	175/210
2005	23,90	157/206	2013	16,75	174/209
2006	20,98	163/206	2014	19,71	168/209

Таблица Е.7 – Значения базового индекса институционального развития отдельных стран

№ п/п	Страна	Год		
		2011	2012	2013
1.	Германия	71,6	72,4	72,2
2.	США	70,3	70,5	70,6
3.	Великобритания	65,8	65,8	65,9
4.	Киргизия	60,6	63,5	65,6
5.	Украина	64,1	65,5	66,5
6.	Россия	64,6	65,3	64,1
7.	Армения	60,4	61,4	58,9
8.	Белоруссия	46,2	52,6	57,9

Таблица Е.8 – Значения агрегированного индекса свободы (возможностей) отдельных стран

№ п/п	Страна	Год		
		2011	2012	2013
1.	Германия	70,9	71,1	70,2
2.	США	71,8	72,7	72,1
3.	Великобритания	69,1	69,0	69,2
4.	Киргизия	55,4	55,1	57,4
5.	Украина	56,8	57,8	61,4
6.	Россия	54,6	54,8	52,3
7.	Армения	55,5	56,4	57,5
8.	Белоруссия	37,8	36,6	38,2

Научное издание

Косенко Виктор Александрович
Останин Владимир Анатольевич
Рожков Юрий Владимирович

От императивной к сервисной модели российской таможни:
теория развития: монография

В авторской редакции

Подписано к печати 20.01.2020 г. Формат 60x84/16. Бумага писчая.
Печать цифровая. Усл.-изд. л. 11,1. Тираж 700 экз. Заказ № 52.

680042, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, 134, ХГУЭП, РИЦ