

НАУЧНЫЕ ПОДХОДЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ТАМОЖЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

© **Татьяна Михайловна КОЖЕВНИКОВА**

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина,
г. Тамбов, Российская Федерация, кандидат экономических наук,
доцент, директор института управления и сервиса,
e-mail: kozhevnikova-tsutmb@mail.ru

© **Стефан Гордеевич ТЕР-АКОПОВ**

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина,
г. Тамбов, Российская Федерация, студент института экономики,
e-mail: s.terakopov@gmail.com

Внешнеэкономическая деятельность всегда являлась одним из главных драйверов социально-экономического развития современной России, поэтому проблемы оценки эффективности таможенного регулирования, как одной из функций государства, не теряют своей актуальности и в наши дни. Дана характеристика структуры понятия «таможенное регулирование» и его инструментов. Также рассмотрена эволюция теоретических подходов к оценке эффективности инструментов таможенного регулирования в России в период реформ.

Оценка эффективности инструментов таможенного регулирования осложнена следующими объективными причинами: 1) наличием двух исторически сложившихся, прямо противоположных концепций участия государства в регулировании международной торговли – протекционизма и фритредерства; 2) как было доказано ранее, в результате исторического развития таможенное регулирование в различных государствах, как институт, имеет свои особенности, обусловленные самим типом государственной системы – рыночным или редиистрибутивным. В таких условиях характер экономических и политических институтов, которые являются комплементарными практически во всех государствах, будет различным, несмотря на схожесть или даже одинаковость названий. Таможенное регулирование здесь также не исключение; 3) за последние 20 лет экономических преобразований в нашей стране, по крайней мере, трижды менялись законодательно установленные цели таможенного регулирования.

В обзоре и критическом анализе публикаций отечественных экономистов и ученых выделены и обоснованы существенные научные проблемы, снижающие возможности оценки эффективности таможенного регулирования. Доказывается, что частая смена целей таможенного регулирования не способствует адекватной и обоснованной оценке ее эффективности. Проанализированы сильные и слабые стороны существующих методологических и методических подходов данной проблемы, определены факторы, которые могут в дальнейшем обусловить трансформации теоретических подходов к такой оценке.

Ключевые слова: государственное регулирование; таможенное регулирование; институт; внешне-торговая деятельность; таможенное дело.

Факт определяющего значения оценки для развития экономики и выработки моделей поведения субъектов хозяйствования достаточно убедительно доказан российским экономистом О.С. Сухаревым в двухтомнике «Институциональная теория и экономическая политика: к новой теории передаточного механизма в макроэкономике». Вот как он говорит о значении оценки: «Это может показаться удивительным, но от оценки зависят создаваемый в обществе жизненный стандарт, устанавливаемые процедуры, потенциал развития и вообще судьба государства и народов, в нем проживающих. Неверные оценки достижений прошлого, неверное отношение к истории российского государства, неверная оценка целей и располагаемых средств привели к неверной оценке правиль-

ных действий, провалу мероприятий экономической политики, эффективность которых всегда измеряется на обозримых, не очень длинных временных интервалах» [1]. Из данного утверждения вытекают три вывода. Во-первых, оценка эффективности может быть проведена на различных этапах развития экономической системы с помощью совершенно различных показателей и критериев – тем самым (пусть на субъективном уровне) решается проблема компаративистики. Во-вторых, сам подбор показателей и критериев зачастую может носить субъективный (а значит, потенциально неверный) характер, тем самым определяя третий вывод и (одно-временно) задачу экономической науки по поиску интерсубъективных показателей и критериев оценки эффективности на различ-

ных этапах развития экономической системы. О.С. Сухарев, диверсифицируя задачи экономической науки в области оценки, делает упор на оценку состояния семи групп характеристик любой теории (тем самым определяя оценку еще на теоретическом уровне): «цели существования, области приложения усилий, функциональное разнообразие, издержки действия, срок времени до коренного изменения, устойчивость к вновь создаваемым институтам, устойчивость к мутациям» [2].

Сложность оценки эффективности инструментов таможенного регулирования, на наш взгляд, обусловлена следующими объективными причинами. Во-первых, наличием двух исторически сложившихся прямо противоположных концепций участия государства в регулировании международной торговли – протекционизма и фритредерства. Достаточно ознакомиться с классическими трудами представителей каждого направления, например, А. Смита и Ф. Листа, чтобы сделать вывод о безграничной научной дихотомичности таможенного регулирования как функции государства. Во-вторых, как было доказано в «Х- и Y-экономике: институциональный анализ» С.Г. Кирдиной, в результате исторического развития таможенное регулирование как институт в различных государствах имеет свои особенности, обусловленные самим типом государственной системы – рыночным или редиистрибутивным [3]. В этих условиях характер экономических и политических институтов (которые являются комплементарными практически во всех государствах) будет различным, несмотря на схожесть или даже одинаковость названий. Таможенное регулирование здесь – не исключение. В-третьих, за последние 20 лет экономических преобразований в нашей стране, по крайней мере, трижды менялись законодательно установленные цели таможенного регулирования [4]. Принимая во внимание, что «основополагающий вопрос, который надо ставить при оценке эффективности государственного управления, является вопросом о том, какие задачи ставит перед собой государство», очевидно, что сравнительно частая смена целей таможенного регулирования не способствует адекватной оценке его эффективности [5]. В-чет-

вертых, само содержание понятия «таможенное регулирование» было законодательно закреплено в федеральном законе Российской Федерации от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации». Законодательное закрепление толкования какого-либо термина как раз и составляет фундамент эксплицитного измерения институционального поля объекта или явления. В имплицитном же поле может существовать бесконечное множество авторских вариантов содержания понятий, например, «таможенное регулирование – элемент макроэкономического регулирования. Таможенное регулирование заключается в установлении порядка и правил, при соблюдении которых лица реализуют право на перемещение товаров и транспортных средств через таможенную границу РФ» [6]. Очевидно, данное понятие сформулировано до принятия закона о таможенном регулировании, ведь в соответствии с п. 1 ст. 2 указанного закона «таможенное регулирование заключается в установлении порядка и правил регулирования таможенного дела в Российской Федерации. Таможенное дело в Российской Федерации представляет собой совокупность средств и методов обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, а также запретов и ограничений при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации». Как видно из рис. 1, содержание понятия имеет 3-ступенчатую структуру.

Выделим непосредственно инструменты таможенного регулирования, исходя из данного определения. В узком смысле – это инструменты установления порядка и правил регулирования таможенного дела. В широком – это вышеназванные инструменты плюс совокупность средств и методов обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования и совокупность запретов и ограничений при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации. Очевидно, что все перечисленные инструменты находятся в эксплицитной плоскости институциональной матрицы таможенного регулирования. Однако оценку их эффективности зачастую невозможно проводить без учета реакций субъектов внешне-

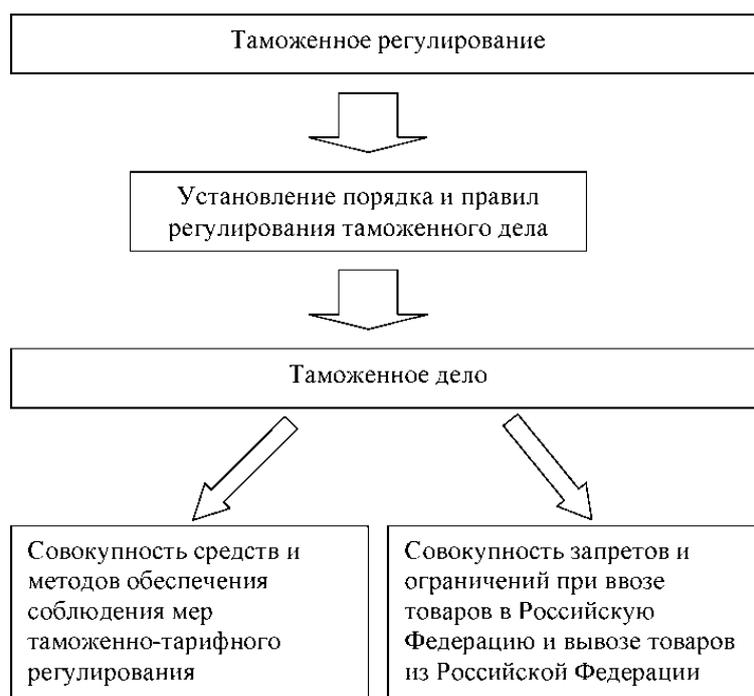


Рис. 1. Содержание понятия «Таможенное регулирование» (в соответствии с федеральным законом «О таможенном регулировании в Российской Федерации»)

торговой деятельности, таможенной системы, потребителей и т. д., т. е. без учета реакций при реализации данных инструментов на имплицитном уровне. В этом состоит пятая и, на наш взгляд, наисложнейшая проблема такой оценки.

Вопросами таможенного регулирования как функции государства, а также проблемами оценки эффективности его инструментов в современной России (за последние 25 лет) занимались многие видные ученые. Каждый из них рассматривал отдельные инструменты или даже фрагменты инструментов таможенного регулирования в его современном понимании. Однако практически невозможно найти стройные и цельные алгоритмы, подходы, методики комплексной оценки эффективности инструментов таможенного регулирования. Это еще раз свидетельствует о сложности и многогранности поставленной проблемы.

Об особенностях реализации таможенной политики и ее связи с промышленной политикой указывал В.А. Орешкин. В частности, он подразделил российские отрасли и производства на три группы: экспортноспособные, имеющие потенциал для создания конкурентоспособных изделий и не поставляющие продукцию на внешний рынок, – и предложил варианты дифференцированной

таможенной политики [7]. Таким образом, оценка эффективности инструментов таможенного регулирования в данных случаях могла вестись исключительно в плоскости достижения либо не достижения целей.

С первых лет XXI в. ученые начинают переходить на оценку эффективности инструментов таможенного регулирования в широком смысле, включая таможенное дело и таможенную систему как субъект реализации задач в области таможенного дела – «критерии оценки деятельности должны оценивать, насколько услуги таможни удовлетворяют потребности клиентов» [8]. Очевидно, что оценку, построенную на таком критерии, достаточно сложно формализовать либо выразить численно. С 2000 г. впервые в истории современной России была предпринята попытка реформирования таможенной службы. Для предмета нашего рассмотрения эта попытка интересна только лишь с той позиции, что среди условий Всемирного банка (именно эта международная организация предоставила правительству РФ кредит на реформирование) было достижение совершенно измеримых параметров таможенного регулирования, в частности, таможенного дела: повышение на 10 % уровня соблюдения актов таможенного законодательства зарубежными участниками внешнеторговой дея-

тельности, повышение эффективности правоприменительных мер на 3 %. Справедливости ради отметим, что остальные семь условий (ускорение процедур таможенного оформления, сокращение стоимости услуг таможенных брокеров и т. д.) являлись все равно неизмеримыми [9].

На общем фоне публикаций о различных подходах к оценке эффективности инструментов таможенного регулирования заметно выделяется монография В.П. Косенко и Л.И. Опошнян «Основы теории эффективности таможенного дела». Вне всяких сомнений, она представляет первую попытку системно охватить все элементы таможенного дела. Работа была опубликована в 2005 г. и так же, как и все предыдущие работы, объективно не свободна от четкого разграничения понятий «таможенное регулирование», «таможенная политика», «таможенное дело» и т. д. Так, например, здесь у авторов таможенная политика является одним из составляющих элементов таможенного дела, что, на наш взгляд, необходимо рассматривать с точностью «до наоборот». Для оценки эффективности инструментов таможенного дела авторы предлагают подходы, используемые при оценке эффективности управленческих структур, – системную эффективность и операционную эффективность. Таким образом, авторы соотносят эффективность управления с эффективностью управляемых структур. В условиях существования законодательно установленного понятия «таможенное регулирование» такой подход может служить методологической основой оценки эффективности таких инструментов таможенного регулирования, как установление порядка и правил регулирования таможенного дела. На макроуровне (народнохозяйственном) авторы предлагают показатели народнохозяйственной эффективности таможенно-тарифного регулирования (коэффициент суммарного таможенного обложения, коэффициент суммарного таможенного обложения конкретного энергоносителя, эффективность разового повышения ставок ввозных таможенных пошлин, коэффициент сотрудничества со странами СНГ). Народнохозяйственную эффективность административных методов регулирования предлагается оценивать по тенденции основных параметров, характеризующих внешнеторговый оборот. Народнохозяйственную эффективность использования различных таможенных ре-

жимов предлагается (численно) оценивать показателями налогового эффекта от реализации проектов в рамках конкретного экономического таможенного режима и интегральным бюджетным эффектом [10]. Очевидно, что применить на практике указанные показатели будет достаточно проблематично не только с точки зрения их исчислимости, но и с точки зрения применения в управленческих решениях. Во-первых, в указанных показателях не учитывается фактор времени. Во-вторых, причиной изменения одного из слагаемых в формуле могут быть отнюдь не факторы, связанные с таможенным регулированием. Например, в формуле оценки эффективности разового повышения ставок ввозных таможенных пошлин сумма приростов прибыли смежных производств в результате роста основного производства может быть в реальности реакцией на изменившиеся вкусы потребителей, изменение конкурентных условий и т. д. В-третьих, многие слагаемые трудно измеримы сами по себе, например, как реально (на конкретном предприятии) получить все ту же сумму приростов прибыли смежных производств в результате роста основного производства.

Таким образом, к настоящему времени накоплен достаточно обширный теоретический пласт методологических и методических подходов оценки эффективности инструментов таможенного регулирования [11; 12]. В дальнейшем, на наш взгляд, направления такой оценки будут определяться следующими факторами:

- 1) возможными трансформациями теоретических взглядов на функции государства в рыночных и редиистрибутивных экономиках;
- 2) возможными трансформациями взглядов на функции и границы таможенного регулирования в условиях глобализации вообще и в условиях создания интеграционных объединений в частности;
- 3) возможным возрастанием роли таможенного регулирования в системе инструментов регулирования межстранового факторного обмена;
- 4) возможными трансформациями общих и специальных функций таможенных органов.

1. *Сухарев О.С.* Институциональная теория и экономическая политика: к новой теории перераспределительного механизма в макроэкономике //

- Институциональная теория. Методологический эскиз. М., 2007.
2. *Сухарев О.С.* Институциональная теория и экономическая политика: к новой теории передаточного механизма в макроэкономике // Экономическая политика. Проблемы теоретического описания и практической реализации. М., 2007.
 3. *Кирдина С.Г.* X- и Y-экономики: институциональный анализ. М., 2004.
 4. *Сорокин М.А.* Таможенное регулирование в институциональной матрице предпринимательства // Вестник Российской таможенной академии. 2012. № 3. С. 29-35.
 5. *Субботин А.К.* Гиперконкуренция и эффективность управления: анализ экономики стран – лидеров современного мира: взгляд из России. М., 2012.
 6. Понятия и определения в области исследования проблем таможенного дела: монография / Липатова Н.Г., Анисимов Е.Г., Черныш А.Я., Карпов А.Н. М., 2010.
 7. *Орешкин В.А.* Внешнеэкономический комплекс России (проблемы и перспективы). М., 1999.
 8. *Иванов В.Н., Кухаренко В.Б., Пашинский А.Г.* Проектирование таможенной политики. М., 2000.
 9. Торговая политика и значение вступления в ВТО для развития России и стран СНГ. Руководство / под ред. Д.Г. Тара. М., 2006.
 10. *Косенко В.П., Опошнян Л.И.* Основы теории эффективности таможенного дела: монография. М., 2005.
 11. *Сорокин М.А.* Международная таможенная конкуренция в системе инструментов регулирования межстранового факторного обмена // Микроэкономика. 2012. № 6. С. 22-26.
 12. *Дианова В.Ю., Макрусев В.В., Маркина О.В.* Развитие таможенных институтов: монография. М., 2009.
 1. *Sukharev O.S.* Institutsional'naya teoriya i ekonomicheskaya politika: k novoy teorii peredatochnogo mekhanizma v makroekonomike // Institutsional'naya teoriya. Metodologicheskii eskiz. M., 2007.
 2. *Sukharev O.S.* Institutsional'naya teoriya i ekonomicheskaya politika: k novoy teorii peredatochnogo mekhanizma v makroekonomike // Ekonomicheskaya politika. Problemy teoreticheskogo opisaniya i prakticheskoy realizatsii. M., 2007.
 3. *Kirdina S.G.* X- i Y-ekonomiki: institutsional'nyy analiz. M., 2004.
 4. *Sorokin M.A.* Tamozhennoe regulirovanie v institutsional'noy matritse predprinimatel'stva // Vestnik Rossiyskoy tamozhennoy akademii. 2012. № 3. S. 29-35.
 5. *Subbotin A.K.* Giperkonkurentsiya i effektivnost' upravleniya: analiz ekonomiki stran – liderov sovremennogo mira: vzglyad iz Rossii. M., 2012.
 6. Ponyatiya i opredeleniya v oblasti issledovaniya problem tamozhennogo dela: monografiya / Lipatova N.G., Anisimov E.G., Chernysh A.Ya., Karpov A.N. M., 2010.
 7. *Oreshkin V.A.* Vneshneekonomicheskii kompleks Rossii (problemy i perspektivy). M., 1999.
 8. *Ivanov V.N., Kukharevko V.B., Pashinskiy A.G.* Proektirovanie tamozhennoy politiki. M., 2000.
 9. Torgovaya politika i znachenie vstupleniya v VTO dlya razvitiya Rossii i stran SNG. Rukovodstvo / pod red. D.G. Tara. M., 2006.
 10. *Kosenko V.P., Oposhnyan L.I.* Osnovy teorii effektivnosti tamozhennogo dela: monografiya. M., 2005.
 11. *Sorokin M.A.* Mezhdunarodnaya tamozhennaya konkurentsiya v sisteme instrumentov regulirovaniya mezhsranovogo faktornogo obmena // Mikroekonomika. 2012. № 6. S. 22-26.
 12. *Dianova V.Yu., Makrusev V.V., Markina O.V.* Razvitie tamozhennykh institutov: monografiya. M., 2009.

Поступила в редакцию 21.04.2014 г.

UDC 339.543

SCIENTIFIC APPROACHES OF EFFECTIVENESS ASSESSING OF CUSTOMS REGULATIONS

Tatyana Mikhailovna KOZHEVNIKOVA, Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Tambov, Russian Federation, Candidate of Economics, Associate Professor, Director of Management and Service Institute, e-mail: kozhevnikova-tsutmb@mail.ru

Stefan Gordeyevich TER-AKOPOV, Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Tambov, Russian Federation, Student of Economics Institute, e-mail: s.terakopov@gmail.com

Foreign economic activity has always been one of major drivers of socio-economic development of Russia, so problems of assessing the efficiency of customs control, as one of the functions of the state does not lose its relevance in our days. The characteristic concept of “customs regulations” and its tools is given. Also considers the evolution of theoretical approaches to the evaluation of the effectiveness of instruments of customs regulation in Russia in the reform period.

Evaluating the effectiveness of instruments of customs regulation is complicated by the following objective factors: 1) the presence of two historically, directly opposite of the concept of state involvement in the regulation of international trade – free trade and protectionism, and 2) has been shown previously as a result of historical development customs regulations in the various states, as an institution, has its own characteristics, the type caused by the state system – market or redistributive. In such circumstances, the nature of economic and political institutions that are complementary to virtually all states will be different, despite the similarity or even the same name. Customs regulation here is no exception and 3) over the past 20 years of economic reforms in our country, at least three times changed statutory purpose of customs regulation.

In review and critical analysis of the publications of domestic economists and scholars are significant scientific problems that reduce the possibility of such an assessment of efficiency of customs regulations are highlighted and proved. We prove that the frequent change goals customs regulation does not promote adequate and reasonable assessment of its performance. The strengths and weaknesses of existing and methodological approaches to this problem, the factors that can further determine the transformation of theoretical approaches to this assessment are analyzed.

Key words: government regulation; customs regulations; institution; trading activities; customs.