



УДК 339.543  
ББК 65.428-18

## ИНСТИТУТ ТАМОЖНИ: ПОТЕНЦИАЛ ТЕОРЕТИЧЕСКОГО АНАЛИЗА

*Д.П. Фролов, О.В. Инютина*

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

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

Институциональная экономическая теория представляет собой ведущее направление современной экономической науки. Ее аналитические возможности гораздо более развиты по сравнению с неоклассической теорией, а методология обеспечивает реалистичное изучение институтов рыночного хозяйства. Тем не менее потенциал институциональных исследований используется все еще в недостаточной мере. Как констатирует В.М. Полтерович, «мы не располагаем полным описанием большинства реальных институтов, таких, как рынок, биржа или парламент» [15, с. 32].

Притягательность дискуссионных теоретических вопросов институционализма сдерживает расширение его эмпирической базы. Все еще достаточно узкий спектр объектов конкретного институционального анализа – прямое следствие доминирования

абстрактно-теоретических работ. «Ловушка эмпириодефицита» на современном этапе развития институциональной экономики является одним из основных тормозящих факторов повышения системности ее научной программы и усиления практической значимости исследований.

Возвращаясь к тезису В.М. Полтеровича, заметим, что описательный подход трудно признать «ядром» институционального анализа, поскольку описание в принципе не предполагает проникновения в сущность изучаемых явлений для выявления их природы, специфики, противоречий и закономерностей эволюции. Тупиковый характер преимущественно дескриптивных исследований институтов наглядно демонстрирует пример исторической школы Германии. Но сама по себе задача изучения конкретных экономических институтов во всей их системной многоаспектности критически важна для интенсификации развития институциональной теории.

Существует ощутимый дефицит фундаментальных работ, предметом которых являются отдельные институты хозяйства, а также соответствующие им институции и аген-

ты, организации и органы, процессы и процедуры, транзакции и коммуникации, транзакционные издержки и институциональные риски, внешняя и внутренняя среда, пространственно-временной континуум, экстернальные и интернальные эффекты функционирования, способы и «ловушки» эволюции. К сожалению, это направление исследований остается «слабым звеном» современного экономического институционализма. Поэтому, безусловно, нуждается в продолжении комплексный анализ базовых институтов российской экономики (домохозяйства, фирмы и государства) [22], а также междисциплинарное исследование института биржи [7; 8]. Но в перспективе важно расширять состав изучаемых экономических институтов. При этом необходимо учитывать, что сами по себе знания об отдельном институте, сколь бы глубокими и разносторонними они ни были, еще мало что дают теории и практике хозяйствования, если не ясна роль этого института в обеспечении функционирования и развития всей институциональной системы глобализирующейся экономики.

*Одним из наименее изученных экономических институтов является таможня.* Видимо, причина такой ситуации кроется в высокой сложности таможенной деятельности, но также и в непродуктивной заикленности институциональных экономистов на проблемах микро- и макромасштаба. Исследования институциональных аспектов международных хозяйственных связей и отношений, равно как глобализации, не находят должной поддержки у ученых. В результате вне поля зрения институционалистов остается и институт таможни, регламентирующий и организующий трансграничное движение товаропотоков.

Таможня относится к числу древнейших государственных экономических институтов мира. В англосаксонской лингвокультуре это выражено даже в ее названии: слово *customs* (таможня) производно от *custom* (обычай, налог). Незрелость теоретического осмысления таможенного дела в русле институциональной экономики порождает глубокое противоречие с потребностями хозяйственной практики в условиях глобализации. Так, в сентябре 2010 г. в Брюсселе состоялась первая сессия нового Комитета по вопросам институционального развития Всемирной таможен-

ной организации, на которой обсуждались проблемы формирования Глобальной стратегии институционального развития таможенных служб. Это знаменательное событие объективно должно стать фактором усиления внимания ученых к анализу института таможни.

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

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

Авторы фундаментального учебника по таможенному праву России констатируют: «Нормы таможенного права объединяются по определенным признакам в устойчивые группы, которые регулируют однородные отношения, обладающие самостоятельностью в рамках данной отрасли. Такие группы правовых норм в юридической науке рассматриваются как правовые институты» [18, с. 30]. В качестве при-

меров правовых таможенных институтов приводятся институты временного хранения, внутреннего таможенного транзита и декларирования. В данном случае под институтами фактически понимаются комплексы правовых норм, регулирующих обособленные процессы в рамках таможенной деятельности. В результате расширительной трактовки институтов к ним относятся явления явно различного порядка, например таможенное дело и таможня [20, с. 44]. Поскольку в фокусе внимания юристов часто оказываются институты таможенных брокеров и уполномоченных экономических операторов, то следовало бы рассматривать в качестве институтов и другие категории субъектов таможенно-правовых отношений – перевозчиков, экспедиторов, владельцев складов временного хранения, декларантов, владельцев таможенных складов, владельцев магазинов беспошлинной торговли и др. Явно обнаруживается искусственный разрыв единства субъектно-объектного анализа институтов.

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

Многие ученые используют понятие «институт таможенной стоимости», под которым понимают «совокупность норм административной отрасли права, регулирующих отношения,

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

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

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

Например, «важное место в системе финансовых институтов трансформационной экономики занимает таможенная политика – ведь именно она формирует систему мотивационных механизмов производства, ввоза и вывоза товаров и капиталов» [14, с. 46]. Но формирование мотивационных механизмов далеко не основная функция экономических институтов, поэтому ее некорректно использовать в качестве критерия их выделения. Мотивация субъектов

производственных и внешнеторговых процессов формируется также по влиянием валютных курсов, учетной ставки, инвестиционного климата, выбранной маркетинговой стратегии и т. д. Едва ли это может служить основанием для определения этих явлений в качестве институтов. В свою очередь таможенная система понимается некоторыми экономистами как институт таможенного администрирования – иерархически организованная система предоставления государственных таможенных услуг в сфере внешнеэкономической деятельности [4]. Однако далеко не все, что имеет иерархическую организацию, является институтом.

Институциональная теория таможни относится к частным разделам институциональной экономической теории [19]. Ее развитие должно начинаться с формирования системы базовых категорий. Очевидно, главным понятием данной теории является *таможня – государ-*

*ственный экономический институт, обеспечивающий упорядочивание и регулирование трансграничного товародвижения.*

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

Таблица

**Институциональная структура таможенного дела в РФ**

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

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

Заметим, что исследователи еще не пришли к согласию по поводу определения таможни: ее считают как институтом, так и государственным органом, а иногда и тем и другим одновременно [1; 21], что методологически некорректно. Федеральная таможенная служба определяется как таможенный институт: «Выделение в качестве приоритетной сервисной функции таможенной службы и ее реализация являются в современных условиях важнейшим направлением институционализации таможенного института» [11, с. 60], хотя служба – понятие, в большей степени характеризующее организацию или ее орган.

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

Любая конкретная таможня, или таможенная организация, образует систему органов (таможенных постов) как относительно обособленных в ее рамках внутренних структур, осуществляющих отдельные, конкретные, частичные или связанные функции. Подчеркнем, что таможенные органы мо-

гут быть выделены только в рамках таможенных организаций, а не «вышестоящих органов», поскольку орган вообще – категория, производная от организации. В свою очередь Федеральная таможенная служба (ФТС) и региональные таможенные управления (РТУ) с научной точки зрения – это организации-регуляторы таможенного дела соответственно общенационального и регионального уровней.

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

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

В контексте пространственной экономики таможенно можно рассматривать как пространственный транзакционный орган государства, обеспечивающий регулирование сделок и операций, связанных с трансграничным перемещением товаропотоков. Таможня выполняет функцию института пересекающих границу товаров, определяя и утверждая их таможенный статус, в том числе посредством экспертиз, исследований, ревизий и проверок. В развитие концепции глобальных финансовых ворот О.Е. Андерссона возможно перейти к осмыслению роли таможен как глобальных и макрорегиональных товарных узлов, а также ворот и порталов, во взаимодействии которых формируется глобальная таможенная сеть. Ее узлами являются отдельные таможни, выполняющие идентификационные, диспетчерские и контрольные функции в отношении трансграничных товаропотоков, которые «в этих узлах не потребляются, а меняют свое направление» [2, с. 5]. Наряду с пространственными нуждаются в осмыслении и временные параметры институционализации таможенной деятельности. Так, таможенный режим может пониматься как институциональный инструмент регулирования трансграничного движения товаров в зависимости от целей их дальнейшего использования, что предполагает определенный порядок и процедуры, систему запретов и ограничений, прав и обязанностей заинтересованных лиц, а также четкие временные границы.

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

Подчеркнем наличие диспропорций в институциональном анализе различных уровней таможенного дела. Лишь первые шаги сделаны в изучении региональной и макрорегиональ-

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

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

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев, С. И. Таможенная служба как институт развития и обеспечения безопасности экономики страны : дис. ... канд. экон. наук : 05.13.10 / С. И. Алексеев. – М., 2005. – 173 с.
2. Андерссон, О. Е. Финансовые ворота / О. Е. Андерссон // Ворота в глобальную экономику. – М. : ФАЗИС, 2001. – 440 с.
3. Бессонов, А. Г. Институт таможенной стоимости товаров – новая категория / А. Г. Бессонов, Е. Г. Бессонов // Ученые записки Санкт-Петербургского филиала Российской таможенной академии. – 2006. – № 1(25). – С. 5–7.
4. Дианова, В. Ю. Маркетинг в сфере таможенных услуг : учебник / В. Ю. Дианова, В. В. Макрусев. – М. : РИО РТА, 2005. – 292 с.
5. Землянская, Н. И. К вопросу о месте института таможенных платежей в системе российского права / Н. И. Землянская // Актуальные проблемы современного финансового права России :

сб. науч. тр., посвящ. 80-летию д.ю.н., проф., акад. МАН ВШ Н. И. Химичевой. – Саратов : Изд-во СГАП, 2008. – С. 136–140.

6. Иншаков, О. Эволюционная перспектива экономического институционализма / О. Иншаков, Д. Фролов // Вопросы экономики. – 2010. – № 9. – С. 45–52.

7. Иншаков, О. В. Биржа: эволюция экономического института / О. В. Иншаков, А. М. Белобородько, Д. П. Фролов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2008. – 356 с.

8. Иншаков, О. В. Институциональная природа биржи / О. В. Иншаков, Д. П. Фролов // Философия социальных коммуникаций. – 2008. – № 5. – С. 135–148.

9. Иншаков, О. В. Развитие таможенной инфраструктуры приграничного сотрудничества ЮФО / О. В. Иншаков, Е. И. Иншакова // Модернизация экономики Юга России: проблемы, приоритеты, проекты. – М. : Наука, 2008. – С. 210–218.

10. Корняков, К. А. Правовые проблемы института таможенных брокеров / К. А. Корняков, А. В. Маличенко // Законодательство и экономика. – 2003. – № 7. – С. 24–30.

11. Макрусев, В. В. Управление развитием таможенных органов России на основе институционального подхода / В. В. Макрусев, В. Ю. Дианова, О. В. Маркина // Гуманитарные и социальные науки. – 2008. – № 2. – С. 59–66.

12. Малиновская, В. М. Таможенное право России / В. М. Малиновская // Учебник по публичному и частному праву. В 2 т. Т. 1. Публичное право / под ред. проф. Г. П. Толстопятенко. – М. : Статут, 2008. – С. 371–487.

13. Маркина, О. В. Теоретические и концептуальные положения развития таможенного дела России на основе институционального подхода / О. В. Маркина // Вестник Государственного университета управления. Сер. «Развитие отраслевого и регионального управления». – 2008. – № 4 (14). – С. 123–128.

14. Небрат, В. В. Генезис финансовых институтов как основа рыночных преобразований: исто-

рико-экономический анализ / В. В. Небрат // Научные труды ДонНТУ. Сер. экон. – 2009. – Вып. 37-2. – С. 43–48.

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

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

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

18. Таможенное право России : учебник / отв. ред. С. И. Истомин, В. А. Максимцев. – М. : Софт Издат, 2005. – 448 с.

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

20. Шалтыков, А. И. О проблемах институционализации таможенной службы и таможенной политики Республики Казахстан / А. И. Шалтыков // Казахстан-Спектр : науч. журн. – 2003. – № 2 (24). – С. 40–44.

21. Щетинин, А. А. Институт таможни как регулирующий орган функционирования многоукладной экономики России / А. А. Щетинин // Современное состояние, проблемы и перспективы таможенного дела на Дальнем Востоке России : сб. науч. тр. / под общ. ред. В. И. Дьякова. – Владивосток : ВФ РТА, 2004. – С. 9–12.

22. Экономические субъекты постсоветской России (институциональный анализ) / под ред. Р. М. Нуреева. – М. : Моск. обществ. науч. фонд, 2001. – 804 с.

23. Customs in the 21st century: Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security. – Electronic text data. – 2008. – Mode of access: <http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Annex%20II%20-%20Customs%20in%20the%2021st%20Century.pdf>. – Загл. с экрана.

## CUSTOMS INSTITUTION: POTENTIAL OF THE THEORETICAL ANALYSIS

*D.P. Frolov, O.V. Inyutina*

The article presents the review of customs researches as an economic institution. Some contradictions of the institutional analysis of customs business are substantiated. The system of base categories is specified and the most actual directions of studying customs institution are defined.

**Key words:** *customs institution, institutions of customs business, customs authorities, institutionalization, institutional complexity.*