



4855370

На правах рукописи

Корнилова Валентина Федоровна

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ТАМОЖЕННАЯ ПОЛИТИКА
В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО
И АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
процессы и технологии
(политические науки)

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

- 6 ОКТ 2011

Ростов-на-Дону – 2011

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы

Научные руководители: доктор политических наук, профессор
Старостин Александр Михайлович
доктор философских наук, профессор
Рябова Лариса Владимировна

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Бакушев Валерий Владимирович
доктор политических наук, профессор
Аствацатурова Майя Арташесовна

Ведущая организация: Южный федеральный университет

Защита состоится «19» октября 2011 г. в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д 502.008.02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория № 514.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы.

Автореферат разослан «19» сентября 2011 года.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присылать по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, к. 303.

Ученый секретарь
диссертационного совета



О.А. Артюхин

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Международная торговля с древних времен играла важную роль для национальной экономики страны, так как ее успехи являются залогом эффективного хозяйственного развития. Сегодня, как отмечают исследователи, все страны учувствуют в международной торговле, и торговля, которую они ведут, составляет за редким исключением, значительную часть их национального дохода; около 20 % всей мировой продукции продается, а доля тех товаров, которые могут быть предметом международной конкуренции, гораздо больше: торговля теперь достигла беспрецедентного уровня, как в абсолютных числах, так и в процентном отношении к мировой продукции¹.

Повышенный интерес к государственному регулированию общественных отношений, возникающих в таможенной сфере, со стороны научного сообщества, а также участников внешнеторговой деятельности обусловлен влиянием внутренних и внешних факторов, требующих совершенствования нормативной регламентации деятельности таможенных органов и лиц, участвующих во внешней торговле. Интенсивная интеграция России в мировые хозяйственные связи и отношения вызывает необходимость совершенствования таможенного регулирования как важного инструмента в использовании различных форм экономического сотрудничества², в связи с чем значительно возрастает актуальность подобной регуляции для российской экономики, осуществляющей структурную перестройку.

Россия переживает сложный этап своего развития, который, по словам Т.Ю. Юркина, характеризуется тенденциями укрепления государственной власти, повышением роли государства в системе управления экономикой, усилением борьбы с коррупцией и правонарушениями в экономической сфере как реальной угрозой экономической безопасности страны³. В условиях недостаточной экономической стабильности и экономического роста, несбалансированности функционирования административных органов власти и управления создание эффективной системы государственного управления таможенной политикой является одним из основных источников путей решения жизненно важных проблем российского государства.

Очевидно, что успех экономического и административного реформирования в России связан с повышением конкурентоспособности россий-

¹ Хелд Д. и др. Глобальные трансформации: Политика, экономика, культура / Пер. с англ. В.В. Сапова и др. М.: Практикс, 2004. С. 176.

² Истомин С.И. Таможенное оформление и применение таможенных режимов. М., 2008. С. 3.

³ Юркин Т.Ю. Роль таможенных органов в механизме контроля за интеллектуальной собственностью // Власть. 2009. № 6. С. 110.

ской экономики, важнейшей частью которой является внешнеторговая деятельность, так как опыт ведущих стран показывает, что невозможно создать благополучную и эффективную экономику, находясь в изоляции от остального мира и не учитывая мировые тенденции в области мировой торговли.

Необходимость социального реформирования отечественной таможенной системы является актуальной и практически значимой задачей, поскольку ориентация таможенной системы на регулирующую функцию, способствует кардинальному улучшению социально-экономического климата в стране. В этой области фиксируется ряд проблем, связанных с несоответствием действующего российского законодательства, регулирующего вопросы таможенной политики и таможенных отношений, международным нормам осуществления таможенных процедур. Данная проблема актуализировалась в настоящее время в связи со стремлением российского государства присоединиться к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур. Вместе с тем, совершенствование таможенной политики и законодательства тесным образом связано с реформированием экономической и административной сфер российского государства, выступая в едином модернизационном пространстве страны как важнейший системный элемент, обеспечивающий механизм регуляции внешнеторговой деятельности и международных отношений. Данное обстоятельство определяет необходимость и актуальность системного теоретического анализа таможенной политики и факторов, влияющих на ее функционирование в условиях экономического и административного реформирования российского общества.

Степень научной разработанности темы диссертации также подтверждает ее актуальность, поскольку наблюдается как пространство недостаточно освещенных проблем в области изучения таможенной политики российского государства, так и разброс мнений и позиций по различным аспектам ее исследования. Прежде всего нами зафиксирована слабая преемственность в изучении современной таможенной политики с историческим прошлым ее формирования, которое самым непосредственным образом оказывает влияние на современное состояние таможенной сферы в России. Среди немногочисленных работ в данном направлении выделяются работы таких авторов, как: А. Алексеев, Г. Боярский, А. Дуров, А. Котяев, А. Ноздрачев, О. Скорлуков, М. Сорокина, М. Савченко¹.

¹ Алексеев А., Боярский Г., Дуров А., Котяев А. Символы таможенной службы России. М.: Русь, 2003; Блинов Н.М. Таможенная политика России Х-XX вв. М., 1997; Ноздрачев А.Ф. Понятие и принципы таможенной политики // Право и экономика, № 10; Скорлуков О.А. Таможенно-тарифная политика и экономическая независимость государства // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2005. № 3 (24), Сорокина М. Таможенные органы

В изучении таможенной политики современного российского государства среди ученых также не сложилось единого мнения, что, во многом, связано с расхождениями в толковании таможенного законодательства и его отдельных элементов. На это указывают такие авторы, как: С.И. Истомин, Б.Н. Габричидзе, Н.А. Суслов, А.Ю. Кирсанов, Т.Ю. Юркин¹.

Н.М. Блинов, В.Н. Иванов, В.Б. Кухаренко и А.Г. Пашинский отмечают, что само понятие таможенной политики не раз становилось предметом научного диспута, как в бывшем СССР, так и в постсоветской России, особенно в моменты разработки таможенных кодексов².

Гораздо большее единомыслие исследователи проявляют в отношении несовершенства таможенного законодательства в России, в котором не четко прописаны функции и цели таможенных органов³. Предметом научного диспута стала проблема определения правового статуса фискальной (налоговой) функции таможенных органов, которая многими исследователями рассматривается в качестве изначальной, приоритетной, связанной с системой экономических рычагов таможенного регулирования⁴. При этом сторонники сохранения фискальной (налоговой) функции таможенных органов связывают с ней жизнеспособность государства, в то время как ее противники акцентируют внимание на том, что таможня должна регулировать экономику, стимулировать ее, а «план по свору денег» только провоцирует таможенные нарушения⁵.

Таможня несет основную нагрузку по государственному регулированию внешней экономической деятельности (ВЭД) средствами таможен-

Российской Федерации (понятия и признаки) // Власть. 2009. № 4; Савченко М.М. Д.И. Инвентаризация крестьянских повинностей при Николае I (1825-1855): планы и реальность // Экономическая история. Обзорение / Под ред. Л.И. Бородкина. Вып. 10. М., 2005.

¹ Истомин С.И. Таможенное оформление и применение таможенных режимов. М., 2008; Габричидзе Б.Н., Суслов Н.А. Таможенные органы Российской Федерации: правовой статус и пути его совершенствования // Государство и право. 1995. № 3; Кирсанов А.Ю. Контрабанда и уклонение от уплаты таможенных платежей: Монография. М., 2008; Таможенный кодекс: строка за строкой // Таможенное регулирование & таможенный контроль. 2006. № 5; Юркин Т.Ю. Роль таможенных органов в механизме контроля за интеллектуальной собственностью // Власть. 2009. № 6.

² См.: Блинов Н.М., Иванов В.Н., Кухаренко В.Б., Пашинский А.Г. Проектирование таможенной политики. М.: Книга и бизнес. 2001.

³ Бакаева О.Ю. Таможенные фискальные доходы: правовое регулирование / Под ред. Н.И. Химичевой. М., 2005; Комментарии к Таможенному кодексу Российской Федерации. М., 2005; Заседателев Д.В. Финансово-правовой статус таможенных органов Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

⁴ Зябкин В.М. Таможенные органы в механизме российского государства (теоретико-правовой аспект). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000; Сахариленко А.В. Правовой режим взимания таможенных платежей с юридических лиц (законодательная модель и правоприменительная практика). Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006; Бакаева О.Ю. Таможенные фискальные доходы: правовое регулирование / Под ред. Н.И. Химичевой. М., 2005 и др.

⁵ См.: Российская таможенная система // Около таможни. 2006. № 4.

ного регулирования, которое представляет собой существенный элемент механизма регулирования ВЭД. Проблемам исследования механизмов и инструментов таможенного регулирования в условиях существующего таможенного законодательства РФ посвятили свои работы многие исследователи, в том числе: В.В. Блохин, Н.М. Блинов, В.Н. Иванов, В.Б. Кухаренко, А.Г. Пашинский, А.Ф. Ноздрачев, О.А. Скорлуков и др.¹

Основным средством осуществления таможенной политики и воздействия государства на развитие международных экономических связей и отношений является таможенный режим, который стал предметом исследования таких отечественных ученых, как: А.А. Шахматьев, С.И. Истомин, А.Н. Яцушко, Л.В. Карамзина и др.² Исследователи, в принципе, единодушны в том, что на законодательном уровне понятие таможенного режима требует серьезного совершенствования, особенно с учетом того, что данное понятие является ключевым в системе таможенного регулирования и таможенных отношений.

Таможенная политика является производной от социально-экономической системы государства и основных направлений ее развития. Повышение конкурентоспособности национальной экономики является необходимым условием вхождения России в мировое экономическое пространство на равных правах, однако, достижение этой цели пока представляется лишь стратегическим направлением в условиях экономической отсталости страны, о чем красноречиво говорится в работах многих отечественных ученых (В.И. Жуков, А. Жуков, Т.В. Игнатова, В.В. Келарев, Ю.А. Клейман, О.И. Шкаратан и др.), по-разному оценивающих перспективы и потенциал экономического возрождения России³.

¹ Блохин В.В. Таможня: на страже государственных интересов России // Государство. 2004. № 2; Блинов Н.М., Иванов В.Н., Кухаренко В.Б., Пашинский А.Г. Проектирование таможенной политики. М., 2001; Ноздрачев А.Ф. Понятие и принципы таможенной политики // Право и экономика. № 10, 1998; Скорлуков О.А. Таможенно-тарифная политика и экономическая независимость государства // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2005. № 3 (24).

² Шахматьев А.А. Таможенные режимы в механизме государственного регулирования внешнеэкономической деятельности (исторические аспекты развития на примере Франции) // Юрист. 2005. № 12; Истомин С.И. Таможенное оформление и применение таможенных режимов. М.: «Деловой двор», 2008; Яцушко А.Н. О понятии и классификации таможенных режимов // Экономические и правовые проблемы таможенной деятельности. Сборник научных трудов. Ч. 1 / Под. Ред. Н.М. Блинова. М.: РИО РТА, 1999; Карамзина Л.В. Таможенные режимы: что показал мониторинг // Таможня. 2005. № 14 (133).

³ Жуков В.И. Россия в глобальной системе социальных координат: социологический анализ и прогноз // Социологические исследования. 2008. № 10; Жуков А. Экономический рост и корпоративное управление // Вопросы экономики. 2008. № 7; Игнатова Т.В., Келарев В.В., Клейман Ю.А. Государственное регулирование предпринимательства: Уч. пос. Ростов н/Д. Изд-во СКАГС, 2008; Шкаратан О.И. Социально-экономическое неравенство и его воспроизводство в современной России. М.: ЗАО «ОЛМА Медиа Групп», 2009; Поддерживать экспорт – укреплять экономику страны // Таможня. 2009. № 5 и др.

Административное реформирование российского государства как одно из важнейших направлений оптимизации экономического развития страны также характеризуется многочисленными противоречиями и проблемами, о чем достаточно много пишут сегодня российские ученые, среди которых: Е.Н. Гаталов, Р.В. Дзугаев, А.М. Старостин, Г.С. Шутов, С.С. Собянин, Ю.В. Калитина, Ю.А. Красин, О.Ф. Шабров¹. Этим во многом объясняется и сохранение тенденции снижения конкурентоспособности российской социально-экономической системы и общества в целом, не способного к равнозначному соперничеству с экономически развитыми странами. Конкурентоспособность национальной экономики во многом зависит от тенденций в сфере таможенной политики государства и выбранной стратегии таможенного развития, на что указывается в работах Г.Б. Кочеткова, В.И. Якунина, С.С. Сулакшина, Н.Е. Фонарева, К.Ю. Тотьева, З.Т. Алиева, Е.П. Коваленко².

Несмотря на значительный объем исследований различных аспектов формирования таможенной политики современного российского государства и наличие ярких представителей, посвятивших свои труды изучению данной проблематики, на настоящий момент отсутствует системное исследование таможенной политики в современной реформирующейся России, а также нет в наличии работ, которые бы в комплексном виде представляли не только значимые проблемы, сложности и тенденции развития таможенной сферы, но и содержали в себе ключевые стратегии ее развития как перспективные направления для формирования эффективной государственной политики в сфере таможенного регулирования и таможенных отношений.

¹ Гаталов Е.Н. Проблемы современной административно-государственной реформы в России // *Власть*. 2009. № 3; Дзугаев Р.В. Административная реформа: особенности разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере таможенного дела Российской Федерации // *Таможенное регулирование. Сборник статей*. СПб: Элмор. 2006. Вып. 1; Старостин А.М. Эффективность деятельности государственной власти и управления: критерии оценки, анализ состояния, пути повышения (элитологический аспект). Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2005; Шутов Г.С. Развитие государственного контроля в экономической сфере России в условиях административной реформы. Автореферат. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Собянин С.С. Высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в условиях административной реформы // *Журнал российского права*. М.: Норма, 2006. № 10. С.3; Калитина Ю.В. Реализация административной реформы в Саратовской области // *Власть*. 2007. № 12; Красин Ю.А. Российская реформация в зеркале кризиса (политический срез) // *Власть*, 2009. № 3; Красин Ю.А. Модернизация российского общества: соотношение экономики и политики // *Власть*. 2010. № 2; Шабров О.Ф. Эффективность государственного управления в условиях постмодерна // *Власть*. 2010. № 5.

² Кочетков Г.Б. Конкурентоспособность США // США и Канада: экономика, политика, культура. 2007. № 10; Якунин В.И., Сулакшин С.С., Фонарева Н.Е., Тотьев К.Ю. и др. Государственная конкурентная политика и стимулирование конкуренции в Российской Федерации: монография в 2 т. Т.1. М.: Научный эксперт. 2008; Алиев З.Т. Конкурентоспособность в эпоху глобализации // *Власть*. 2009. № 2; Коваленко Е.П. Проблема правового регулирования таможенных платежей // *Власть*. 2009. № 3; Российская таможенная система // *Около таможни*. 2006. № 4.

С этой точки зрения заявленная проблематика еще нуждается в более глубоком и полном исследовании, чем и обусловлена *цель* диссертационной работы – получение нового политологического знания о государственной таможенной политике в условиях экономического и административного реформирования российского общества.

В соответствии с указанной целью последовательно решаются следующие *задачи*:

- рассмотреть основные исторические этапы и условия формирования таможенной политики в России;
- проанализировать проблемы изучения государственной таможенной политики в современной научной литературе;
- исследовать принципы и механизмы государственного управления таможенной политикой в современной России;
- провести социально-экономический анализ эффективности государственной таможенной политики в России;
- показать специфику функционирования государственной таможенной политики в России в условиях административной реформы;
- обосновать положение о том, что государственная таможенная политика является ключевым фактором повышения конкурентоспособности российской социально-экономической системы и выявить основные стратегии ее развития.

Объектом исследования является государственная таможенная политика в современной России.

Предметом исследования являются принципы, механизмы и стратегии формирования и развития таможенной политики в России в условиях экономического и административного реформирования.

Гипотеза диссертационного исследования. Проблема эффективности государственного управления существовала всегда и сегодня не потеряла своей актуальности, особенно для России, которая на протяжении последних десятилетий уверенно движется по курсу глобального реформирования, затронувшего все жизненно важные сферы жизнедеятельности общества и социальных отношений. Коренные преобразования, связанные с реформированием государства, отразились на экономической ситуации, в том числе в области внешнеэкономической деятельности, показатели которой свидетельствуют об отсталости России по ряду мировых критериев конкурентоспособной экономики, а также потенциально регрессивном пути ее развития. Вместе с тем, интенсивная интеграция России в мировые хозяйственные связи и отношения вызывает потребность в формировании продуманной и эффективной государственной политики в области регули-

рования внешнеэкономической деятельности, основным механизмом которого является таможенная политика государства, призванная создать благоприятные условия для развития отечественной экономики и экономического сотрудничества с внешнеэкономическими партнерами. Формирование таможенной политики в современной России происходит в условиях экономического и административного реформирования. Адекватность проводимых в российском государстве реформ в данных сферах современной социально-экономической реальности является залогом эффективности таможенной политики, однако, процесс реформирования российского общества отражает противоречивость и несовершенство выбранного политического курса страны, с чем и связан поиск «российского» пути в последние годы.

Методологической и теоретической основой диссертационного исследования является комплекс политологических, социологических, экономических и управленческих научных концепций, применение которых позволило представить процесс формирования и функционирования таможенной политики в России как часть общего процесса социально-политического реформирования и институционального становления современного российского общества, а также определить проблемное поле политологического анализа данной проблематики, обусловленной социетальной трансформацией современной России. Наиболее активно в работе использовалась методология неoinституционального подхода, в рамках которого низкая эффективность функционирования экономических и политических институтов в России объясняется исторической спецификой их формирования, влияющей на процесс институционализации новых норм и правил, ценностей и механизмов в институциональном пространстве, в том числе института таможни.

В работе широко используется также системный подход, методы сравнительного исторического анализа, в совокупности позволившие получить объективное научное знание, адекватное реальной ситуации в области таможенной политики современного российского государства.

Нормативной базой исследования послужили положения, указы, программные документы и концептуальные разработки в сфере таможенного дела и таможенной политики российского государства за последние десятилетия (Концепция развития таможенных органов РФ на период до 2010 г.; Концепция таможенного оформления и таможенного контроля товаров местах, приближенных к Государственной границе РФ, рассчитанная на период до 2020 г.; Таможенный кодекс РФ и т.д.), а также в области экономического и административного реформирования (Указ Президента РФ «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах», Концепция административной реформы в 2006-2010 гг. и

др.). Кроме того, в работе использовался материал о нормах и правилах формирования и развития международных внешнеэкономических связей и таможенных отношений, законодательно закрепленных в программах и концепциях таких организациях, как: Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур, Всемирная таможенная организация и др., а также материалы экспертно-аналитического характера (Результаты экспертно-аналитического мероприятия «Анализ и оценка принимаемых мер по формированию оптимального размещения по Российской Федерации территориальных таможенных органов»¹).

Научная новизна диссертационного исследования заключается в теоретическом обобщении различных подходов к изучению проблемы государственной таможенной политики и ее реализации в современной России в условиях экономического и административного реформирования. Полученные в ходе данной работы результаты характеризуются наличием следующих *элементов научной новизны*:

- рассмотрены основные исторические этапы и условия формирования таможенной политики в России и выявлены основные причины ее низкой эффективности в современных условиях, обусловленные исторической спецификой становления таможенной политики российского государства;
- проанализированы проблемы изучения государственной таможенной политики в современной научной литературе и показано, что политологическая наука нуждается в формировании адекватного современной российской реальности методологического инструментария для изучения государственной таможенной политики и воспроизводства негативных явлений в сфере ее реализации;
- определены основные принципы и механизмы государственного управления таможенной политикой в современной России, ориентированные на интеграцию в мировое экономическое пространство и повышение экономической конкурентоспособности российского государства;
- проведен социально-экономический анализ эффективности государственной таможенной политики в России и обоснована необходимость ее коренной трансформации;
- показано, что незавершенность и несогласованность проведенных преобразований в сфере административной реформы в России определяют проблемное поле функционирования государственной таможенной политики в России;

¹ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 9(153), 2010.

- доказано, что неэффективная таможенная политика государства является одним из факторов снижения государственного имиджа России на мировом рынке и конкурентоспособности российской социально-экономической системы, на основании чего были предложены наиболее перспективные стратегии развития государственной таможенной политики.

Данные элементы новизны нашли отражение в следующих *положениях, выносимых на защиту*:

1. Исторический анализ становления таможенной политики российского государства показал, что низкая эффективность таможенной политики современной России и ее экономической системы является результатом всего предшествующего периода развития, высокой протекционистской ориентации в экономической сфере и длительной изоляции, как идеологической, так и экономической, в результате чего современная Россия оказалась совершенно неподготовленной к принципиально иным условиям экономического развития. В этих условиях ее интеграция в мировое экономическое пространство предполагает кардинальную структурную перестройку экономической сферы, а также создание адекватного современной эпохе и системе международных экономических отношений таможенного законодательства и механизмов его реализации.

2. Анализ научной литературы, посвященный исследованию авторских позиций по поводу современного состояния таможенного законодательства и его основных понятий дает основания полагать, что необходимо серьезное дальнейшее совершенствование в сфере таможенного регулирования и детального определения и разграничения функций таможенных органов, так как формирование таможенной политики государства напрямую связано с нормотворческой деятельностью в этой сфере. Кроме того, анализ проблем в области изучения таможенной политики в современной научной литературе показал отсутствие адекватных современности методологических подходов для объяснения процессов институционализации таможенной политики в современной России и воспроизводства негативных явлений в сфере ее реализации, в связи с чем нами предлагается неинституциональный подход в качестве оптимального для исследования процессов становления и изменения таможенной сферы в условиях трансформации и реформирования российского экономического и политического пространства.

3. Одной из ключевых задач таможенной политики является формирование механизмов реализации таможенной политики, адекватных целям и характеру социально-экономического развития страны на данном историческом этапе. Необходимость эффективной интеграции в мировое экономическое пространство и повышение экономической конкурентоспо-

способности российского государства требует пересмотра сложившихся в российской управленческой системе механизмов управления и контроля, однако, в условиях сохранения жесткой централизации и преобладания административного подхода к управлению действенность механизмов государственного управления таможенной политикой в современной России остается чрезвычайно низкой.

4. Активная внешнеэкономическая политика государства в контексте формирования адекватной современности таможенной политики является необходимым условием долгосрочного эффективного экономического развития и социально-экономической стабильности страны. Таможенная политика государства должна быть в большей степени ориентирована на поддержку отечественного товаропроизводителя и экспорт товаров, особенно высокотехнологичного характера. При сохранении сырьевой направленности российского экспорта Россия не сможет занять достойное место в ряду мировых хозяйств, обеспечить конкурентоспособностью национальную экономику, а также и все российское общество, имеющее для этого исторически заложенный в нем социокультурный потенциал, не раз позволявший России возрождаться из пепла.

5. Таможенное администрирование является неотъемлемой частью государственного администрирования, в связи с чем основные тенденции, успехи, а также неудачи в сфере реализации государственной административной реформы самым непосредственным образом отражаются и будут отражаться на эффективности таможенной политики и таможенных отношений, результатах внешнеэкономической деятельности государства и экономическом развитии страны в целом. Поводом для беспокойства в этом контексте является незавершенность и несогласованность проведенных преобразований в сфере административной реформы в России, и, самое главное, отсутствие адекватной поставленным задачам административного реформирования и реалиям мирового развития управленческой парадигмы.

6. Конкурентоспособность страны поднимает ее престиж на мировой арене, создает благоприятные условия для инвестиционной деятельности, позволяет на более эффективном уровне решать внешнеполитические задачи, а также способствует процветанию бизнеса и инновационной активности. Россия стоит перед сложной, но жизненно важной для нее задачей – отвоевать свое «место под солнцем» в силу геополитического статуса и потенциальных возможностей, которые при соответствующей государственной конкурентной политике могут быть с успехом реализованы. Значимая роль в этом принадлежит таможенной политике как ответственной за обеспечение эффективности внешнеэкономической деятельности государства, государственного

имиджа России на мировом рынке и социального благополучия граждан. Одним из самых перспективных, но на сегодняшний день слабо разработанных в отечественной таможенной политике и практике направлений совершенствования деятельности таможенных органов и повышения эффективности внешнеэкономической деятельности страны, является стратегия взаимодействия таможенной администрации с бизнес-сообществами, поскольку таможня с целью активизации внешнеторговой деятельности и создания наиболее благоприятных условий для нее должна постоянно находиться в тесном контакте с участниками внешней экономической деятельности.

Научно-теоретическая и практическая значимость диссертации обусловлена актуальностью исследования принципов и механизмов формирования и реализации государственной таможенной политики в условиях интеграции России в систему внешнеэкономических связей и отношений и стремления занять достойное место в них. Полученные в результате проведенного исследования выводы позволяют в комплексном виде увидеть характер проблем и противоречий социально-экономического и политического развития российского государства, а также осознать необходимость скорейшего их решения в условиях глобализации мировой экономики и стремительного изменения основ ее функционирования. Полученные в ходе исследования результаты могут использоваться при разработке и чтении общих и специальных курсов по политологии, социологии управления, теории государства и права, а также стать основой для формирования факультативных курсов по проблемам формирования и реализации государственной таможенной политики, и в этом заключается их практическая значимость.

Апробация работы. Результаты исследования были опубликованы в монографии, статьях и тезисах научных докладов, в том числе в журнале из списка ВАК РФ. Основные положения и выводы диссертационного исследования были обсуждены и апробированы на заседаниях кафедры политологии и этнополитики СКАГС.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав (шести параграфов), заключения, списка литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, анализируется степень научной разработанности темы и ее ключевые направления, получившие наилучшее освещение в политической науке, формулируются цели и задачи исследования, объект, предмет, обосновывается методологическая, теоретическая и нормативная базы исследования, а также представляется его научная гипотеза, приводятся положения и выводы, содержащие элементы

научной новизны, выделяются основные положения, выносимые на защиту, обосновывается теоретическая и практическая значимость исследования.

В первой главе «Таможенная политика: проблемы исторического становления, государственного управления и теоретического осмысления» рассматриваются основные исторические этапы становления таможенной политики в российском государстве, основные принципы и механизмы государственного управления таможенной политикой в современном российском обществе, а также обозначаются ключевые проблемы изучения таможенной политики в современной научной литературе.

В параграфе 1.1. «Таможенная политика в России: основные исторические этапы и условия формирования» анализируются социокультурные, политические и исторические особенности развития таможенных отношений и политики в российском государстве по мере его включения в мирохозяйственные связи.

Таможенная инфраструктура в России складывалась по мере развития русского централизованного государства и его экономики, и к середине XVII в. таможни имелись практически во всех городах и местечках, а также к этому времени сформировалось два способа комплектования таможень¹: «на веру» и «сдача на откуп». Существовал определенный штат работников таможни – целовальников, подьячих, сторожей, рассыльных и т.д., однако, централизованного управления таможенными учреждениями не было, и только в 1653 г. в рамках реформирования таможенного дела создается Торговый устав, заменивший существовавшие многочисленные сборы. Утверждение Новоторгового устава в 1667 г. стало следующим важным этапом становления таможенных отношений и таможенной политики в России, так как с него началась перестройка таможенного дела в соответствии с требованиями внешней и внутренней экономико-торговой политики развития государства.

Большие изменения в таможенной системе российского государства связаны с деятельностью Петра I, который активизировал протекционистскую политику государства, в связи с чем размер пошлинного обложения стал определяться степенью развития внутреннего производства. В это время массовым промыслом становится контрабанда, которая является одним из самых серьезных пороков российской таможенной системы и по сей день, однако, ученые до сих пор спорят о том, по каким признакам идентифицировать это экономическое преступление, и существующий дискурс связан с двумя ситуациями, которые попадают под определение контрабанды: уκλο-

¹ См.: Алексеев А., Боярский Г., Дуров А., Котяев А. Символы таможенной службы России. М.: Русь, 2003.

нение от уплаты таможенных платежей и перемещение через границу Российской Федерации товаров или иных предметов в крупном размере с обманым использованием документов или средств таможенной идентификации¹.

Становление таможенной системы российского государства изобилует различными указами, уставами и новыми тарифами, которые менялись в соответствии с новыми тенденциями в сфере внутреннего и международного экономического развития, и их анализ дает основание сделать вывод о четко просматривающейся стратегии политики протекционизма во внешней торговле России разных исторических эпох, особенно четко проявившейся с конца XIX в., а затем продолжившейся советским правительством, политика которого в отношении таможенных отношений отличалась крайним протекционизмом и столь же негативными последствиями.

Политика крайне либеральной свободной торговли, начавшаяся в 90-е гг. также не принесла ощутимых успехов, однако началось активное структурирование таможенной системы и таможенной политики: 25 октября 1991 года Указом Президента России № 161 создается Государственный таможенный комитет РСФСР, а в 1993 г. принимаются новый Таможенный кодекс и Закон «О таможенном тарифе», способствовавшие реализации намеченной таможенной политики. Потребность в создании адекватной нормативной базы, в совершенствовании российского таможенного законодательства и приближении его к мировым стандартам и требованиям привела к тому, что в 2003 году принимается новая редакция ТК РФ, в которой принципиально новым введением считается разработка совершенно новых положений о таких специфических таможенных инструментах, как таможенные режимы, которые должны способствовать налаживанию международных кооперационных связей². Анализ прошедших лет после принятия ТК РФ показывает, что спектр накопившихся проблем в сфере таможенной политики и внешнеэкономической деятельности России, экономическая отсталость российского государства и дисбаланс в промышленном развитии, по-прежнему сырьевая направленность российского экспорта диктует потребность в дальнейшем совершенствовании таможенной политики, особенно с учетом того, что с 1993 г. Россия начала процесс присоединения во Всемирную торговую организацию (ВТО), предполагающий и формирование соответствующего цивилизованного таможенного законодательства³.

¹ Кирсанов А.Ю. Контрабанда и уклонение от уплаты таможенных платежей: Монография. М., ООО «Издательство «Элит», 2008. С. 16.

² Истомина С.И. Таможенное оформление и применение таможенных режимов. М.: «Деловой двор», 2008. С. 7.

³ Там же. С. 16.

Доля РФ в мировом экспорте в последние годы составляет в среднем 1,7%, но при этом более 80% его объема приходится на сырье, преимущественно топливно-энергетическое, в то время как в международной торговле высокотехнологическими изделиями доля России пока незначительна и составляет 2,5-3 млрд долл., т.е. наша страна экспортировала высокотехнологической продукции меньше, чем Мексика, Филиппины, Таиланд, Малайзия¹. В такой ситуации о качественном изменении экономической системы России и переходе ее в разряд экономически развитых стран при сохранении в ее экономике в качестве базовой составляющей сырьевой направленности не может быть и речи.

В заключении данной части главы делается вывод, что при всей формальной стороне преобразований и нововведений, характеризующих переход России к рыночным отношениям и отказ от монополии государства во внешней торговле, становление таможенной политики как механизма регулирования внешнеэкономической и торговой деятельности отличается противоречиями, связанными, как с настоящим России, так и ее прошлым, в котором глубоко укоренились принципы протекционизма и неуравновешенности. Россия, на наш взгляд, оказалась совершенно неподготовленной к принципиально иным условиям экономического развития, долгое время развиваясь в изоляции, как идеологической, так и экономической. В этих условиях ее интеграция в мировое экономическое пространство предполагает кардинальную структурную перестройку экономической сферы, а также создание адекватного современной эпохе и системе международных экономических отношений таможенного законодательства и механизмов его реализации.

В параграфе 1.2. «Проблемы изучения государственной таможенной политики в современной научной литературе» подвергаются анализу различные аспекты изучения таможенной политики, получившие освещение в отечественной литературе и вызвавшие противоречия и дискуссию в научной среде. Споры вокруг таможенной политики России в научном сообществе имеют свою векторность, связанную с осмыслением ее правового обеспечения, которое, в свою очередь, немислимо без грамотного и всестороннего оформления терминологического инструментария, важность которого определяется необходимостью соответствия таможенного законодательства России принципам таможенной сферы развитых экономических стран. Другими словами, должно быть достигнуто некое единство и соответствие мировым требованиям и стандартам таможенного законодательства, принято-

¹ Бюллетень иностранной коммерческой информации. «О поддержке российского экспорта продукции обрабатывающей промышленности». 2007. № 30. С. 2.

го в мировом экономическом сообществе, в которое стремится интегрироваться современная Россия. Однако, о соответствии и единстве пока идти речь не может, так как не сложилось устойчивого, общепринятого и единообразно применяемого на всей территории нашей страны толкования таможенного законодательства¹. В частности, мы уже поднимали проблему идентификации такого экономического преступления как контрабанда, отсутствие четких признаков определения которого порождает проблемы в осуществлении судопроизводства и порождает коррупцию, так как дает возможность урегулировать возникающие проблемы с помощью истолкования закона в наиболее выгодном ключе². Кроме того, в российском таможенном законодательстве не получил определенности термин «таможенное оформление», что породило различное истолкование его значения³.

Нет единства среди ученых относительно функций таможенных органов. Предметом научного диспута стала проблема определения правового статуса фискальной (налоговой) функции таможенных органов, которая многими исследователями рассматривается в качестве изначальной, приоритетной, связанной с системой экономических рычагов таможенного регулирования⁴. Некоторые из исследователей при определении сущности таможенных органов делают акцент на правоохранительном характере их деятельности⁵, хотя, в отличие от Таможенного кодекса РФ 1993 г. в Таможенном кодексе РФ 2003 г. не установлены нормы, в соответствии с которой таможенные органы были бы отнесены к правоохранительным⁶. Специалисты утверждают, что таможенные органы на протяжении своей деятельности в истории России «осуществляли преимущественно фискальные функции»⁷, и только с принятием ТК РФ 1993 г. им был придан

¹ Таможенный кодекс: строка за строкой // Таможенное регулирование & таможенный контроль. 2006. № 5. С. 28.

² См.: Кирсанов А.Ю. Контрабанда и уклонение от уплаты таможенных платежей: Монография. М., ООО «Издательство «Элит», 2008.

³ Словарь таможенных терминов / Под общ. ред. Н.М. Блинова. М., 1994. С. 192.

⁴ Сахариленко А.В. Правовой режим взыскания таможенных платежей с юридических лиц (законодательная модель и правоприменительная практика). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006; Бакаева О.Ю. Таможенные фискальные доходы: правовое регулирование / Под ред. Н.И. Химичевой. М., 2005 и др.

⁵ Кычков В.И. Правовой статус должностного лица в системе государственной службы в таможенных органах (административно-правовой аспект). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001; Магера А.А. Правовой статус должностных лиц таможенных органов Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

⁶ См.: Трошкина Т.Н. Таможенный кодекс Российской Федерации в вопросах и ответах. М., 2004. С. 302; Комментарий к Таможенному кодексу Российской Федерации / Ю.А. Варфоломеева и др.; под ред. А.Н. Козырина. М., 2005. С. 964.

⁷ Зябкин В.М. Таможенные органы в механизме российского государства (теоретико-правовой аспект). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 4, 8.

официально статус правоохранительных в связи с их наделением правами осуществления оперативно-розыскной деятельности, дознания, рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Таким образом, в процессе совершенствования таможенного законодательства проблема разграничения фискальных и правоохранительных функций таможенных органов с определением полномочий, прав, обязанностей должна быть успешно решена, иначе так и останется путаница и неопределенность при определении самого важного понятия, относящегося к таможенной сфере – таможенной политики, которое не раз становилось предметом научного диспута, как в бывшем СССР, так и в постсоветской России, особенно в моменты разработки таможенных кодексов. В результате одного из подобных диспутов в начале 90-х гг. были предложены 17 определений таможенной политики, среди которых нам импонирует следующее: 'таможенная политика - это совокупность мер по регулированию внешнеэкономической деятельности, определяемых целями правительства в области национальной экономики, населения и территории страны.

Сконцентрировавшись на современных проблемах конструирования таможенной политики в России и ее болевых моментах, ученые упускают из вида очень значимый аспект – методологическое обеспечение исследования столь важной проблематики, в силу чего некоторые размышления приобретают описательный околонуточный характер, поскольку в них отсутствует теоретическое и методологическое обоснование тех или иных позиций. Вместе с тем, необходимо задуматься о том, что таможенная политика является: частью государственной политики; результатом исторического и политического развития общества и государства, а также отражением социокультурной и цивилизационной специфики общества, его государственных устоев, ментальности, традиций, политического и экономического сознания, а также политической и экономической культуры. А, следовательно, изучение таможенной политики, особенностей ее формирования и функционирования невозможно вне институционального контекста. С учетом того, что современное российское общество переживает период трансформации, характеризующийся изменением всех системных элементов общества, методологические подходы, сложившиеся в рамках классического научного знания, не являются эффективными и оптимальными для его изучения, так они не способны обосновать динамику социально-экономических и политических процессов и их характер.

¹ Блинов Н.М., Иванов В.Н., Кухаренко В.Б., Пашинский А.Г. Проектирование таможенной политики. М.: Книга и бизнес. 2001 / <http://ilts.ru/cgi-bin/eng.pl?type=2>

Такую возможность представляет неоклассическая наука, и в данном аспекте мы предлагаем использовать в качестве методологического инструментария институционально-эволюционную теорию Д. Норта, которая посвящена анализу роли институтов в социально-экономическом развитии и показывает институциональную зависимость в процессе развития и динамики экономических институтов общества¹. Данная теория, развивающая неoinституциональную методологическую парадигму, включает три основных блока: общая характеристика институтов; анализ институциональных изменений; влияние институтов на функционирование экономики. При этом посылки теории базируются на определенном понимании истории, которая имеет важное значение, позволяя извлечь уроки из прошлого на том основании, что настоящее и будущее связаны с прошлым непрерывностью социальных институтов.

Таким образом, наличие противоречивых мнений в современной научной литературе относительно таможенной политики и несовершенство законодательной базы в сфере таможенной политики современного российского государства актуализирует проблему формирования эффективных механизмов государственного управления сферой таможенных отношений, в связи с чем мы решили провести анализ современной ситуации по данной проблематики, что нашло отражение в *параграфе 1.3. «Принципы и механизмы государственного управления таможенной политикой в современной России»*.

Таможня несет основную нагрузку по государственному регулированию внешней экономической деятельности (ВЭД) средствами таможенного регулирования, которое представляет собой существенный элемент механизма регулирования ВЭД, а также является важнейшей структурной составной частью национальной бюджетно-финансовой системы и инструментом реализации внешнеэкономической стратегии и защиты национальных экономических интересов. Реализация таможенной политики осуществляется в процессе достижения ее основных целей посредством скоординированной деятельности таможни, органов исполнительной власти и общественных институтов и организаций общества. Основным средством осуществления таможенной политики является установление таможенного режима: перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу и применение таможенных тарифов, таможенных пошлин и таможенных сборов. Мы склонны рассматривать таможенный ре-

¹ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Пер. с англ. А.Н. Нестеренко. Предисл. и науч. ред. Б.З. Мильнера. Фонд экономической книги «Начала». М., 1997.

жим как основной механизм таможенной политики, реализуемый в соответствии с той или иной ее направленностью, которая может выступать в двух основных видах: протекционистской и политике свободной торговли (называемой еще как фритредерство). В отношении протекционизма как вида таможенной политики сложилось несколько негативное мнение в науке и обществе, связанное, во многом, с низкой эффективностью его реализации в российском государстве. Однако сама идея протекционизма в таможенной политике не несет негативной нагрузки и, как часто происходит, именно ее реализация стала поводом для отрицательного восприятия данного направления. Так, еще Д.И. Менделеев предостерегал от узкого понимания протекционизма, связанного с высотой пошлин на ввозимые товары и запрет ввоза иностранных товаров в страну, видя в нем идею создания экономических условий для развития отечественной промышленности и подразумевая под ним не только политику таможенных пошлин, а всю совокупность мероприятий государства, благоприятствующих промыслам и торговле и к ним приравливаемых, от школ до внешней политики, от дорого до банков, от законоположений до всемирных выставок¹. Центральной идеей Д.И. Менделеева выступала идея сильного воздействия государства на экономику, так как государство обязано, по его мнению, возбуждать, содействовать и охранять промышленность и торговлю своей страны всеми возможными способами². Конечно, идеализировать политику протекционизма, видимо, не стоит, тем более, что история показывает, что она не всегда приносит ожидаемый высоко эффективный результат, тем не менее, без регулирующей функции государства в сфере ВЭД, на наш взгляд, не обойтись, независимо от того, о каком историческом периоде времени идет речь.

Действующим законодательством таможенный режим определяется как таможенная процедура, включающая совокупность требований и условий о порядке применения к товарам и транспортным средствам таможенных пошлин, налогов, а также запретов и ограничений, о статусе товаров и транспортных средств для таможенных целей в зависимости от целей их перемещения и использования в России или за ее пределами (подп. 22 п. 1 ст. 11 ТК РФ). Неудивительно, что такая трактовка таможенного режима, отождествляющая его с таможенной процедурой, имеющей отдельное толкование в ТК РФ, вызвало недоумение среди ученых, не

¹ Савченко М.М. Д.И. Инвентаризация крестьянских повинностей при Николае I (1825-1855): планы и реальность // Экономическая история. Обзорение / Под ред. Л.И. Борожкина. Вып. 10. М., 2005. С. 174.

² Там же.

склонных таким образом рассматривать одну из важнейших категорий таможенного законодательства¹.

Применение таможенных режимов помогает структурировать использование основных таможенных инструментов в правовом механизме регулирования внешнеторговой деятельности, к которым относятся процедуры таможенного оформления и таможенного контроля, тарифное регулирование, административные инструменты. Таким образом, установленная таможенным законодательством система таможенных режимов тесно связана с правовым механизмом использования комплекса таможенных режимов и выступает с ним в корреляционной связи, поскольку, с одной стороны, таможенный режим регламентируется определенной системой правовых норм, регулирующих использование таможенных инструментов в отношении определенных товаров в зависимости от цели перемещения их через таможенную границу, а с другой – способствует созданию структурированной системы использования обеспечения правового механизма использования основных таможенных инструментов.

В системе государственного регулирования таможенный режим имеет значительное по своему содержанию функциональное и практическое предназначение, так как, во-первых, данный институт служит для обозначения наиболее простых таможенных предназначений, не преследующих целей решения каких-либо экономических задач, кроме вывоза и ввоза товаров соответственно с национальной таможенной территории или за ее пределы, и, во-вторых, таможенный режим используется как комплексный способ осуществления таможенного регулирования при совершении отдельных видов экономической деятельности, экономических операций, связанных с перемещением товаров через таможенную границу и предусматривающих использование особого порядка применения таможенных инструментов регулирования (например, освобождение от таможенных платежей, предварительное предоставление фискальных налоговых или финансовых льгот и т.п.)².

При всем прогрессивном с формальной точки зрения таможенном законодательстве, которое все в большей степени стремится соответствовать международным стандартам и для этого предпринимаются опреде-

¹ См.: Яцушко А.Н. О понятии и классификации таможенных режимов // Экономически и правовые проблемы таможенной деятельности. Сборник научных трудов. Ч. 1 / Под. Ред. Н.М. Блинова. М.: РИО РТА, 1999; Шахматьев А.А. Таможенные режимы в механизме государственного регулирования внешнеторговой деятельности (исторические аспекты развития на примере Франции) // Юрист. 2005. № 12.

² Шахматьев А.А. Таможенные режимы в механизме государственного регулирования внешнеторговой деятельности (исторические аспекты развития на примере Франции) // Юрист. 2005. № 12. С. 26-29.

ленные шаги, необходимо учитывать российскую специфику и самый большой порок всей таможенной российской системы, с которым сталкиваются, как граждане РФ, так и иностранные субъекты внешнеэкономической деятельности – это страшная бюрократическая волокита и коррупционность таможенных структур, как впрочем, и других государственных структур в любой другой отрасли¹. Кроме того, командно-административная система управления, сохранившаяся по сей день во всех управленческих структурах и ведомствах государственного характера, как и прежде, препятствует формированию ответственности, инициативности у таможенных работников. Как отмечают исследователи, действенность механизмов в таможне из-за жесткой централизации и преобладания административного подхода к управлению, чрезвычайно низка².

На основании вышесказанного, мы можем сделать вывод о том, что сложившаяся система принципов и механизмов государственного управления и регулирования таможенной политики в Российской Федерации еще находится на стадии своего оформления и требует своего совершенствования, которое не может быть достигнуто в условиях господства прежней системы управления и соответствующей ей управленческой культуры.

Во второй главе «Эффективность государственной таможенной политики в условиях экономического и административного реформирования российского общества» представлен комплексный анализ современного состояния государственной таможенной политики, которым обусловлена степень эффективности социально-экономической системы общества.

В параграфе 2.1. «Социально-экономический анализ эффективности государственной таможенной политики в России» говорится о том, что внешнеэкономическая политика в России ориентируется на амбициозные цели – до 2025 года войти в семерку лидеров мировой торговли и в десятку крупнейших экспортеров и импортеров капитала, а долю наукоемких товаров и услуг в экспорте повысить до 25%³. В условиях чрезвычайно низкой конкурентоспособности российской экономики на мировом рынке⁴, достижение поставленных целей становится весьма сомнительным. Альтернативы и пер-

¹ См.: Российская таможенная система // Около таможни. 2006. № 4.

² См.: Блинов Н.М., Иванов В.Н., Кухаренко В.Б., Пашинский А.Г. Проектирование таможенной политики. М.: Книга и бизнес. 2001.

³ Поддерживать экспорт – укреплять экономику страны // Таможня. 2009. № 5. С. 6.

⁴ См.: Жуков В.И. Россия в глобальной системе социальных координат: социологический анализ и прогноз // Социологические исследования. 2008. № 10; Скорлуков О.А. Таможенно-тарифная политика и экономическая независимость государства // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. 2005. № 3 (24); Истомин С.И. Таможенное оформление и применение таможенных режимов. М.: «Деловой двор», 2008.

спективы экономического развития России являлись основными темами обсуждения западных аналитиков в 90-е годы, которые рассматривали проблемы дезинтеграции российского общества и также сложности и проблемы, связанные с положением России на внешнеполитической и внешнеэкономической арене. Не утихают дискуссии относительно социально-экономического пути и будущего России в западных аналитических кругах и на современном этапе. Так, согласно мнению экспертов Национального разведывательного совета США, Россия все еще находится на переходном этапе развития и поэтому остается «непредсказуемым игроком на внутренней и международной арене», при этом Россия признается экономически слабым государством, а ее экономический рост поддерживают энергетические ресурсы¹.

В.И. Жуковым отмечается, что по параметру объема иностранных инвестиций Россия не относится к разряду приоритетных международных партнеров глобального бизнеса и финансовых структур, при этом в сферу реальной производственной инноватики приток иностранных инвестиций резко сократился: только 15-20 % инвестиций идут во внесырьевую промышленность². В отношении объемов ВВП и внешнеторгового оборота В.И. Жуков также высказывается довольно жестко и критично, отмечая, что основной прирост ВВП России на протяжении всех постсоветских лет осуществлялся за счет повышения цен на энергоносители, прежде всего, на нефть и газ, и только 9 % – за счет традиционных изделий и низкотехнологического оборудования. В результате этого сегодня не только два десятка государств далеко обходят Россию по качественным параметрам роста ВВП: мы оказались позади почти половины стран мира³.

Исследователи отмечают, что истоки экономического кризиса в современной России были скрыты в самом принципе организации и управления советской экономикой, в которой все силы и ресурсы были брошены на развитие, прежде всего, военной промышленности, а затем тяжелой промышленности, машиностроения и металлургии, в результате чего легкая промышленность стала самым слабым звеном в отраслевой структуре народного хозяйства, и после падения «железного занавеса» российские товары не смогли конкурировать с импортными, а также способствовали быстрому и повальному увлечению западным образом жизни⁴.

¹ Трипольский В.Б. Эволюция взглядов зарубежных специалистов на проблемы национальной безопасности России // Власть. 2007. № 5. С. 72.

² Жуков В.И. Россия в глобальной системе социальных координат: социологический анализ и прогноз // Социологические исследования. 2008. № 10. С. 33.

³ Там же. С. 32.

⁴ Волосков И.В. Перестройка и источники трансформационных изменений // Власть. 2008. № 8. С. 113-114.

На уровне российского правительства тяжелая ситуация экономического развития страны, отражающаяся не только на жизненном уровне и самочувствии населения, но и на международном престиже страны, нашла отзыв в виде формирования в 2008 г. Стратегии внешнеэкономической деятельности России до 2020 г., в которой были заданы ключевые ориентиры на глобальном рынке в ближайшие десятилетия, в числе которых: уменьшение сырьевой составляющей в структуре отечественной экономике, увеличение машиностроительной продукции с имеющихся 6% до 14%, создание системы поддержки экспорта, особенно в сфере высокотехнологичных отраслей, перспективных на внешних рынках. Таким образом, ВЭД российского государства ориентирована на увеличение экспортного потенциала, используя как открывающиеся выгоды для отечественного производителя (изменение валютного курса, взвешенный протекционизм, таможенно-тарифная политика, снижение или «обнуление» вывозных пошлин, использование защитных торговых механизмов, субсидии и т.д.), так и учитывая имеющиеся угрозы и риски на мировых рынках¹.

Конечно же, реализация столь серьезных целей невозможна без активной деятельности таможенной службы, которая выступает в роли регулятора внешнеэкономических связей и должна способствовать реализации действительно продвинутых форм интеграции и снижению издержек от движения услуг, капиталов, товаров и рабочей силы, оказанию всесторонней помощи отечественному бизнесу в его закреплении на основных мировых рынках. Мы уже отмечали, что таможенное законодательство на протяжении последних лет активно реформируется и совершенствуется, проходя различные по характеру и качеству этапы реформирования², направленные на реализацию современной системы таможенного администрирования ВЭД, адекватной новым тенденциям развития мирового хозяйства. С этой же целью была разработана «Концепция развития таможенных органов Российской Федерации на период до 2010 года»³. Многое предстоит сделать в плане реализации данной концепции, которая должна приблизить национальное таможенное законодательство к международным стандартам, принятым Всемирной таможенной организацией (ВТО), в том числе необходимо как можно быстрее и эффективнее реализовать Кон-

¹ Поддерживать экспорт – укреплять экономику страны // Таможня. 2009. № 5. С. 7.

² Указ Президента Российской Федерации № 314 от 09.03.2004 года «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»; Указ Президента Российской Федерации № 473 от 11.05.2006 г. «Вопросы Федеральной таможенной службы».

³ Концепция принята к реализации на основании распоряжения Правительства Российской Федерации № 2225-р от 14.12.2005 года.

цепцию использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти, одобренную распоряжением Правительства Российской Федерации № 1244-р от 27.10.2004 г., которая в рамках таможенной политики призвана содействовать внедрению электронной формы таможенного декларирования товаров и транспортных средств¹.

Таким образом, активная внешнеэкономическая политика государства в контексте формирования адекватной современности таможенной политики является необходимым условием долгосрочного эффективного экономического развития и социально-экономической стабильности страны. Таможенная политика государства должна быть в большей степени ориентирована на поддержку отечественного товаропроизводителя и экспорт товаров, особенно высокотехнологичного характера. При сохранении сырьевой направленности российского экспорта Россия не сможет занять достойное место в ряду мировых хозяйств, обеспечить конкурентоспособностью не только национальную экономику, но и все общество, имеющее для этого исторически заложенный в нем социокультурный потенциал, не раз позволявший России возрождаться из пепла.

В параграфе 2.2. «Административная реформа и государственная таможенная политика в России» представлен анализ степени эффективности административного реформирования в России в контексте реализации основных направлений государственной таможенной политики. Проблемы государственного управления, его эффективности в условиях трансформации российского общества и его политической системы уже достаточно давно являются наиболее актуальными в ряду многочисленных проблем современной России. На повестке дня стоит вопрос о реформировании управленческих основ государственного регулирования. Неспособность старой иерархически организованной системы государственного управления была особенно показательна в последнее десятилетие ушедшего века, когда была продемонстрирована слабая эффективность работы административного аппарата, когда лучшие кадры покинули госслужбу и ушли в коммерческие структуры и, наконец, когда уровень доверия граждан к институтам власти резко снизился из-за произвола чиновников, роста коррупции в их среде, бесконтрольности их деятельности и безответственности аппарата управления².

¹ В соответствии с Федеральной целевой программой (ФЦП) «Электронная Россия (2002-2010 годы)», утвержденной постановлением Правительства РФ № 65 от 28.01.2002 года.

² Комаровский В.С. Административная реформа в России: проблемы и перспективы преодоления бюрократической парадигмы управления / Политическое управление и публичная политика XXI века: Государство, общество и политические элиты. М.: РАПН, РОССНЭН, 2008. С. 85.

Ускорение социально-экономического развития страны невозможно без эффективной системы государственного управления, в рамках которой деятельность государственного аппарата направлена на оптимизацию и повышение качества функций, осуществляемых государственными органами. Неэффективность государственного аппарата, множественность его полномочий и несоответствие их качеству власти в современной России стали основным препятствием на пути экономических реформ и формирования стабильной экономической системы, с чем и связано проведение административной реформы в российском государстве.

Реализация основных задач административной реформы началась с распоряжения правительства РФ от 25 октября 2005 года № 1789-р, в котором была одобрена Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах, а также план мероприятий по ее проведению¹. Основной целью административной реформы является построение сильного эффективного государства, способного к качественному управлению и решению задач поступательного развития страны, стоящего на страже интересов граждан страны. Может ли быть в ближайшую историческую перспективу достигнута данная цель в рамках сформировавшейся в России управленческой парадигмы и ее устойчивого воспроизводства в иных идеологических, экономических и политических условиях?

Современная система государственного управления в российском государстве определяется преобразованиями в политической сфере, которые способствовали укреплению вертикали власти, о чем пишут многие отечественные исследователи, размышляя над тем, почему на уровне массового сознания, а также в политических кругах наблюдается весьма спокойно отреагировали на курс «сворачивания» демократии². Ничего удивительного, на наш взгляд, в этом нет, поскольку исторически функционирование государственной власти в России происходило именно на основе «самодержавной политической культуры»³, ключевой характеристикой которой является властечетричность. Эта культура до сих пор определяет «лицо» российской государственной власти.

¹ Калитина Ю.В. Реализация административной реформы в Саратовской области // *Власть*. 2007. № 12. С. 67.

² См., напр.: Гуськова Т.В. Что происходит с российской системой государственного управления? // *Власть*. 2008. № 6; Воробьева М.А. Федерализм и «вертикаль» власти в современной России // *Власть*. 2008. № 6; Бондар А.В. Традиции российской государственности и права человека // *Власть*. 2008. № 10; Ижикова Н.В. Культура власти в контексте геохронополитики // *Власть*. 2008. № 9.

³ Пивоваров Ю.С. Русская власть и публичная политика. Заметки историка о причинах неудачи демократического транзита // *Полис*. 2006. № 1. С. 15-16.

Мировой опыт показывает, что в разных странах путь совершенствования государственного управления характеризуется освоением разнообразных моделей административных реформ. К примеру, в Англии активная борьба с неэффективной системой государственного управления и бюрократизмом ознаменовалась внедрением концепции под названием «следующие шаги», в рамках которой за 15 лет аппарат правительства был сокращен на 15 % (ее активной сторонницей была М. Тэтчер); в Португалии был разработан «Кодекс административных процедур», основными задачами которого выступали рационализация и стандартизация работы государственных организаций, вовлечение населения в процесс принятия решений и т.д.; в США внедрялась программа создания «прозрачной», «отзывчивой» бюрократии, в основе которой находился принцип качества управления и его контроль; в Италии было образовано специальное министерство по делам административной реформы¹.

Пристальное внимание к административной системе вызвано тем, что она, по существу, на современном этапе общественного развития стала фактором глобальной конкуренции, в результате чего административная реформа стала инструментом решения не столько проблем государственной системы, сколько экономики в целом, т.к. инертность административной системы и некачественное управление в условиях высокой степени институционализации (того или иного качества) отношений государства и общества превращаются в один из основных ограничителей экономического роста². Конечно, построение эффективной административной системы невозможно в короткие сроки, с чем и связано ее поэтапное реформирование.

Реформирование таможенной системы, происходящее в рамках общей системы административно-государственного реформирования, также сопровождалось противоречиями, как и реализация административной реформы, что являлось следствием того, что принятие тех или иных указов не сопровождалось соответствующей нормативной четкостью и ясностью, в результате чего, например, между Федеральной таможенной службой (ФТС), пришедшей на смену Государственному таможенному комитету Российской Федерации (ГТК РФ), и Министерством экономического развития возникли противоречия функционального характера. Обе структуры, осуществляющие деятельность в области формирования и регулирования таможенных отношений, а также развития внешнеэкономиче-

¹ Трунов И.Л. Административная реформа государственного управления // Право и политика. М.: Nota Bene, 2004. № 4. С. 26.

² Гаталов Е. Н. Проблемы современной административно-государственной реформы в России // Власть. 2009. № 3. С. 25.

ческих связей, являются федеральными органами исполнительной власти, и, соответственно, потребовалось детальное разграничение функций и компетенций между двумя равновеликими структурами, которые реализовывали так называемое совмещенное управление, весьма редкое для мировой практики управления таможенным делом.

Незавершенность таможенного администрирования, повышение его роли во внешнеэкономической сфере способствовало разработке «Концепции развития таможенных органов Российской Федерации на период до 2010 года», направленной на формирование новых подходов к таможенному администрированию ВЭД как необходимого условия эффективности и конкурентоспособности российской экономической системы. Вместе с тем, ее эффективность обусловлена основными тенденциями, успехами, а также неудачами в сфере реализации государственной административной реформы, однако, проведенные преобразования в сфере административной реформы в России не отличаются завершенностью и согласованностью; не соответствуют требованиям менеджеральных концепций, призванных принципиально изменить характер управленческих взаимодействий и отношений и управленческую парадигму в бюрократической вариации в целом, а наоборот, являются фундаментом бюрократии¹, которая под эгидой административной реформы и ее формальными лозунгами, решает свои проблемы и лоббирует свои интересы. Следовательно, повышается потребность в разработке эффективных стратегий развития государственной таможенной политики как фактора конкурентоспособности российской социально-экономической системы, и изучению этой проблемы посвящена заключительная часть работы – *параграф 2.3. «Государственная таможенная политика как фактор повышения конкурентоспособности российской социально-экономической системы: основные стратегии развития»*.

На современном этапе развития российского общества наблюдается устойчивая тенденция снижения конкурентоспособности как экономических, так и социальных сфер жизнедеятельности социума, что связано, по мнению исследователей, с институциональной недостаточностью экономики, слабым развитием гражданских и правовых структур, невысокой правовой, управленческой и экономической культурой², неразвитостью системы инвестирования, слабостью банковской и финансовой инфра-

¹ Гаталов Е. Н. Проблемы современной административно-государственной реформы в России // Власть. 2009. № 3. С. 28.

² Галоненко А. Н. Конкурентоспособность хозяйственных организаций как основа социально-экономического роста // Власть. 2007. № 1. С. 33.

структуры, отсутствием стабильного законодательства и его несовершенством, бюрократизмом и коррупцией и др.¹

Поскольку основу и главную сферу глобализационных процессов, определяющих облик современного человечества, составляет именно экономика, конкуренция в сфере внешней экономической деятельности представляется важнейшей стороной функционирования мировой экономики и фактором развития экономики государства. Учитывая то, что Россия в глобализационные экономические процессы вступила сравнительно недавно и не в самом лучшем своем социально-экономическом положении, ей трудно претендовать на роль одного из самодостаточных субъектов глобального экономического процесса, особенно если принять во внимание тот факт, что Россия по-прежнему позиционируется на мировом рынке как сырьевая страна.

Очевидно, что повышать конкурентоспособность российской экономики необходимо мерами государственного масштаба, как это принято в развитых экономических странах, практикующих разработку и принятие государственной конкурентной политики. В этом отношении показательны США, в которых развернулась масштабная работа в данном направлении, потребовавшая мобилизации интеллектуальных сил страны, в результате чего был подготовлен ряд законопроектов «О защите конкурентных преимуществ Америки» и «О национальных инновациях»².

России также нужна соответствующая политика в области повышения конкурентоспособности экономики, да и всех остальных ключевых сфер жизнедеятельности общества и государства. Однако при этом, отмечают исследователи, она должна быть не только частью государственной экономической политики, призванной способствовать развитию конкуренции на рынках, стимулировать создание и развитие конкурентной среды и конкурентных механизмов, обеспечивать равные конкурентные условия, но также она должна стать неотъемлемой частью стратегии развития государства, направленной на создание таких условий, в которых возможна эффективная реализация интересов каждой личности, общества в целом и государства³. Конкурентоспособность страны поднимает ее престиж на мировой арене, создает благоприятные условия для инвестиционной деятельности, позволяет на более эффективном уровне решать внеш-

¹ Алиев З.Т. Конкурентоспособность в эпоху глобализации // Власть. 2009. № 2. С. 36.

² Кочетков Г.Б. Конкурентоспособность США // США и Канада: экономика, политика, культура. 2007. № 10. С. 32.

³ Якунин В.И., Сулакшин С.С., Фонарева Н.Е., Тотьев К.Ю. и др. Государственная конкурентная политика и стимулирование конкуренции в Российской Федерации: монография в 2 т. Т.1. М.: Научный эксперт, 2008. С. 11-12.

неполитические задачи, а также способствует процветанию бизнеса и инновационной активности. Россия не просто должна, а обязана отвоевать свое «место под солнцем» в силу своего геополитического статуса и потенциальных возможностей, которые при соответствующей государственной конкурентной политике могут быть с успехом реализованы. Значимая роль в этом принадлежит таможенной политике как ответственной за обеспечение эффективности внешнеэкономической деятельности государства. Однако только комплексный характер мер в области повышения конкурентоспособности российского государства и общества, направленный на поддержку конкурентных преимуществ России во всех ключевых сферах жизнедеятельности социума – экономике, политике, образовании, культуре, может создать благоприятный климат для создания и реализации эффективной таможенной политики.

В «**Заключении**» диссертационного исследования излагаются основные выводы и результаты исследования, а также отмечаются перспективные направления дальнейшей разработки данной проблематики.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. *Корнилова В.Ф.* Государственная таможенная политика в современной России: динамика изменений // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2011. № 3. – 0,5 п.л. (ведущий журнал из списка ВАК Минобрнауки РФ)

2. *Корнилова В.Ф.* Государственная таможенная политика в условиях экономического и административного реформирования. Монография. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2011. – 9 п.л.

3. *Корнилова В.Ф.* Основные исторические этапы и условия формирования таможенной политики в России // Сб. докл. заочной научно-практ. межвузовской конф. «Актуальные проблемы социально-политических процессов и институтов: теория и практика». Ростов-на-Дону, 28 апреля 2010. – Ростов н/Д.: СКАГС, 2010. – 0,6 п.л.

4. *Корнилова В.Ф.* Государственная таможенная политика и конкурентоспособность российской социально-экономической системы: основные стратегии развития. Брошюра. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2009. – 1,5 п.л.

5. *Корнилова В.Ф.* Государственная таможенная политика: проблемы изучения в современной научной литературе. Брошюра. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2009. – 1,5 п.л.

Текст автореферата размещен на сайтах Министерства образования и науки Российской Федерации: www.mon.gov.ru; Северо-Кавказской академии государственной службы: www.skags.ru.

Подписано в печать 15.09.2011. Формат 60х84/16.
Гарнитура Times New Roman. Усл. п.л. 1,5. Тираж 100 экз. Заказ № 350
Отпечатано ООО «Офисный мир КМ». 344016, Ростов-на-Дону, пер. Нефтяной. 1