

**ПРИНЦИП СИСТЕМНОСТИ КАК ОСНОВА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ
В СФЕРЕ ТАМОЖЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
(НА ПРИМЕРЕ ОЦЕНКИ ПОСЛЕДСТВИЙ ВСТУПЛЕНИЯ РОССИИ В ВТО)***

В статье обосновывается необходимость применения методологии системного подхода к разрешению проблем управления таможенной деятельностью, которая представлена как многоцелевая, сложноструктурированная, многопараметрическая, эволюционирующая система. Полисистемное представление таможенной деятельности позволяет рассмотреть ее, прежде всего, как инструмент реализации внешнеэкономической деятельности страны и обосновать, что цели развития таможенной деятельности устанавливаются не ей самой, а управляющей системой, и, в конечном счете, определяются стратегическими целями государства в целом. Экономическая безопасность страны, указанная в качестве стратегического ориентира развития таможенной деятельности, предполагает реализацию основных направлений развития таможенной деятельности, изначально носящих противоречивый характер и обостряющихся в связи со вступлением России в ВТО. В качестве инструмента устранения данных противоречий и решения сложившихся проблем предлагается применить когнитивную парадигму к системному управлению внешнеэкономической и таможенной деятельностью, что позволит обеспечить их дальнейшую совместную прогрессирующую эволюцию.

Ключевые слова: системный подход; принцип системности; системный анализ; Всемирная торговая организация; продовольственная безопасность; национальная безопасность; когнитивный подход в системном управлении.

L. A. Bogodelnikova

PhD in Philosophy,

Baikal State University of Economics and Law

**SYSTEMS PRINCIPLE AS A BASIS OF DECISION-MAKING
IN THE FIELD OF CUSTOMS REGULATIONS
(ON THE EXAMPLE OF IMPACT ASSESSMENT
OF RUSSIA'S ACCESSION TO THE WTO)**

The article is an attempt to substantiate the need for application of a systematic approach methodology devised for solving the customs management problems. The methodology is depicted as a multipurpose, complex structured, multi-parameter, evolving system. The polysystemic presentation of customs activity enables to consider it primarily as an instrument for conducting foreign economic activity and exemplifies the fact that the goals of development of customs activities are established only by the managerial system and ultimately determined by the strategic objectives of the state. Economic security of the country, declared as a strategic reference point for development of customs activities, implies realization of main directions of customs activities development, which were considered controversial and escalating because of Russia's accession to the WTO. The author proposes to apply the cognitive paradigm to systematic management of foreign trade and customs activities as an instrument to eliminate contradictions and solve existing problems. Such approach is expected to ensure their further collaborative progressive evolution.

Keywords: systematic approach, systems principle, system analysis, WTO, food security, national security, cognitive approach to system management.

* Работа выполнена при финансовой поддержке проекта ФБ-60 «Разработка методологических подходов к оценке эффективности мер налогового и таможенного регулирования» (номер регистрации в ФГНУ ЦИТиС 01201256015).

Таможенное дело как системное социоэкономическое явление имеет различные толкования. Иногда под таможенным делом понимают только таможенную политику государства [3, с. 289]. В других случаях в это понятие вкладывается преимущественно функциональное содержание, и таможенное дело определяется как порядок и условия перемещения через границу товаров и транспортных средств, взимания таможенных платежей, таможенного оформления, организации и осуществления таможенного контроля [Там же, с. 404]. В любом случае таможенное дело — это сфера государственной политики, особая область государственных интересов, специфическое направление деятельности системы государственной власти по регулированию и контролю экономических процессов России, особенно ее внешнеэкономической деятельности. Основное содержание таможенного дела раскрывается через таможенное регулирование, выполняющее ряд жизненноважных для государства функций: фискальную, протекционистскую, охранительную, защиту прав и свобод человека и общественного интереса страны, обеспечение условий для эффективной интеграции России в мировую экономику и т. д.

Как система таможенное дело структурно и функционально раскрывается через следующие компоненты: таможенная политика (идеологический аспект), условия и порядок таможенного регулирования и контроля (технологический аспект) и единая система таможенных органов (организационный аспект) [3, с. 235]. Подразумевая, что в этой конструкции все компоненты находятся во взаимосвязях друг с другом, можно утверждать, что в таких условиях они составляют органически целостностную совокупность разноуровневых элементов, называемую таможенным делом. Именно такая система в каждом конкретном случае в той или иной мере реализует процессы таможенного регулирования и таможенного контроля, а в целом — процессы таможенной деятельности. Непосредственную реализацию идей, целей, задач таможенного регулирования, организации таможенного контроля и таможенной практики осуществляет Федеральная таможенная служба, функционирующая как единая система таможенных органов Российской Федерации.

Анализ таможенной деятельности с экономических позиций предполагает прежде всего оценку ее эффективности, связанную с определением качества управления таможенным делом с учетом особенностей его функционирования и специфических проблем, возникающих при этом. Верным решением проблем управления таможенной деятельностью, по нашему мнению, является рассмотрение его с позиции системного подхода, ценность которого состоит в его методологических основаниях, а именно во всестороннем анализе исследуемого объекта. При всеобщности методологических представлений теория систем позволяет увидеть специфические закономерности, характерные для того или иного вида деятельности.

Системный взгляд на мир, пришедший на смену предметоцентристскому, позволяет рассматривать каждый объект действительности, с одной стороны, как систему по отношению к входящим в его состав частям и элементам, а с другой, как часть или элемент системы более широкого порядка. При этом изменение свойств объекта или явления зависит не только от него самого, но и от материальных систем, элементом которых он является. Системный подход учитывает все показатели, влияющие на эффективность функционирования системы, и обязательно рассматривает объект во взаимосвязи с внешней средой. Особенно важными эти положения становятся при анализе сфер человеческой деятельности.

Системный подход является самоценным не сам по себе, а именно с позиции методологии, применяемой для понимания, оценки и принятия решений,

а значит управления процессами деятельности. Окружающий мир непрерывно усложняется, что вызывает у человека естественное желание управлять процессами, протекающими в природной и, прежде всего, социальной действительности. Важным становится не то, что человек знает о мире, а то, как он его осваивает. В этом контексте системное видение и понимание мира, а именно системное понимание различных аспектов человеческой деятельности, дает не просто знание, выражающее сущность этих процессов, а практический инструмент для управления сверхсложными системами, коими являются все системы деятельности. В конечном счете, системное знание позволяет разрешать всю совокупность проблем, возникающих при функционировании любой системы деятельности.

Полисистемное рассмотрение таможенной деятельности раскрывает ее взаимосвязи с внешней средой и представляет ее как элемент разнопорядковых реальностей общественной среды, т. е. систем организации более высокого порядка. В случае таможенной деятельности важным становится понимание ее как инструмента реализации внешнеэкономической деятельности страны, что увязывает таможенную деятельность с политикой на национальном и международном уровнях и жизненно-важными сферами экономики страны. Наглядным примером этой взаимосвязи является Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года¹, в которой выдвинутые положения соотносятся со следующими документами: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года; Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года; Основные направления внешнеэкономической политики Российской Федерации до 2020 года; Внешнеэкономическая стратегия Российской Федерации до 2020 года; Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года; Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года и Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года.

Таможенная деятельность рассматривается как многоцелевая, сложноструктурированная, многопараметрическая, эволюционирующая система [3, с. 285], что доказывает многокомпонентность и многозадачность ее функционирования, а отсюда, и всю сложность управления ей. При функционировании этой системы возникают проблемы, т. е. противоречия факторов внутренней и внешней среды, проявляющихся в неудовлетворительной совокупности связей, сдерживающих достижение системой поставленной цели [2, с. 5]. Для выявления и разрешения данных проблем необходим специальный инструмент, которым может выступать системный анализ, понимаемый как методология адаптации и применения системного подхода для решения конкретных научных и прикладных задач системного характера.

Содержательно системный анализ таможенного дела нацелен на выявление проблемных ситуаций как в таможенном деле в целом, так и в повседневной деятельности таможенных органов, исследование и анализ возможных причин их возникновения, подготовку системных решений по возникающим проблемам. Кроме того, системный анализ предполагает постоянное слежение за процессами и результатами как оперативной таможенной деятельности, так и развития таможенных органов с регулярной оценкой соответствующих системных показателей [3, с. 244]. Все это усложняется спецификой функционирования таможенной деятельности как системы: иерархической организа-

¹ Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года : утв. распоряжением Правительства РФ от 28 дек. 2012 г. № 2575-р.

ционной структурой и сетевой структурой технологии деятельности; сложным разнесенным по времени взаимодействием ее подсистем; множеством внутренних и внешних взаимосвязей, функций и задач; влиянием большого числа постоянно действующих и системных факторов; наличием огромного числа информационных потоков и процессов различного временного темпа; отсутствием или недостатком достоверной информации относительно различных процессов и аспектов таможенной деятельности.

Решать возникающие проблемы — значит управлять системой, т. е. переводить систему в состояние, соответствующее целям ее функционирования и развития, путем изменения ее структуры и воздействием на ее элементы [2, с. 6]. В таком контексте развитие системы приобретает определенную направленность движения системы от одного качественного состояния к другому. Касательно системы таможенной деятельности разрешение системных проблем и управление системой связано с переходом от существующей таможенной системы к перспективной, в результате чего таможенная система должна претерпеть качественные изменения, обусловленные изменением целей дальнейшего краткосрочного и долгосрочного развития¹.

Управление системой подразумевает принятие решений, которые должны начинаться с выявления и четкого формулирования конечных целей. В принятии управленческих решений важное место отводится системному анализу, сфера применения которого состоит в решении новых неизвестных задач, для которых отсутствуют разработанные варианты решения. Сущность системного анализа состоит не в математических процедурах и методах, а в том, что при применении методов системного анализа осуществляется сопоставление альтернатив, что ведет к упорядочению процедуры принятия управленческих решений. Системный анализ — это инструмент для принятия решений, в условиях, когда требуется анализ сложной информации различной природы. Его использование необходимо, так как в процессе принятия решений приходится осуществлять выбор в условиях динамики (эволюции) систем, а также неопределенности, которая обусловлена наличием факторов, неподдающихся строгой количественной оценке [3, с. 62].

На каждом уровне управления таможенным делом разрешается комплекс задач системного характера, реализуются решения, обеспечивающие эффективное достижение целей таможенной деятельности. Такие решения называются системными, т. е. решения, непосредственно связанные с целью таможенной деятельности, а также с развитием таможенных систем или таможенного дела в целом [Там же, с. 404]. Основу системных решений и системного управления таможенным делом составляет когнитивный (познавательный) подход, главным инструментом, объектом и результатом которого является знание.

Базовой парадигмой эффективного управления единой системой таможенных органов на основе когнитивного подхода является парадигма формирования знаний об эволюции вложенных систем внешнеэкономической и таможенной деятельности и эффективного использования их в целях управления [Там же, с. 411]. По отношению к таможенной деятельности внешнеэкономическая деятельность является метасистемой, т. е. системой управляющей. Отсюда следует, что говоря о развитии и управлении таможенной деятельностью, исходим из понимания того, что ее развитие возможно только в совместной эволюции с внешнеэкономической деятельностью, а цели развития таможенной деятельности (перспективная таможенная система) устанавливаются не

¹ Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года : утв. распоряжением Правительства РФ от 28 дек. 2012 г. № 2575-р.

ей самой, а метасистемой, и, в конечном счете, определяются стратегическими целями государства в целом.

Какие же цели ставятся перед таможенной службой России на современном этапе? Вновь обратимся к Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года. Основным стратегическим ориентиром таможенной службы является обеспечение экономической безопасности в сфере внешнеэкономической деятельности РФ и содействие внешней торговле, создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в российскую экономику, полного поступления доходов в федеральный бюджет, защиты отечественных производителей, охраны объектов интеллектуальной собственности и максимального содействия внешнеторговой деятельности на основе повышения качества и результативности таможенного администрирования. При этом к основным направлениям развития таможенной службы РФ относят:

- таможенное регулирование;
- осуществление фискальной функции;
- правоохранительная деятельность;
- предоставление государственных услуг и осуществление контрольно-надзорных функций;
- содействие интеграционным процессам и международному сотрудничеству.

В реализации заявленных направлений уже заложено определенное противоречие, например, между выполнением таможенной службой фискальной функции и необходимостью защитить отечественного производителя товаров, обеспечить национальную безопасность и содействовать интеграционным процессам и международному сотрудничеству. Эти очевидные противоречия обостряются в связи со вступлением России во Всемирную торговую организацию (ВТО), что, несомненно, является фактором, определяющим дальнейшее развитие внешнеэкономической деятельности страны в долгосрочном периоде.

В современном быстро развивающемся мире возрастает тенденция к глобализации, либерализации. Развитие инструментов регулирования внешнеэкономических связей (в том числе торговых) происходит как на национальном, так и на межгосударственном уровнях. Международная координация в этой сфере предполагает установление международных режимов, в соответствии с которыми взаимодействуют договаривающиеся стороны при решении каких-либо проблем. Международные режимы содержат общепринятые стандарты и правила, соответственно могут оказывать влияние на национальное регулирование.

ВТО — это не только организация, но и одновременно комплекс правовых документов, своего рода многосторонний торговый договор (соглашение), определяющий права и обязанности правительств в сфере международной торговли товарами и услугами. Установленные ВТО нормы являются, по сути дела, международным торговым законом. Находясь вне общего правового пространства, не будучи членом этой организации, любое государство обрекает себя на положение аутсайдера в международной торговле, ибо к нему не применяются общие правила. Это побуждает присоединиться к ВТО, преследуя определенные цели и выгоды.

Присоединение к ВТО — это присоединение России к сложившейся в мире развивающейся практике правового и административного регулирования международных экономических отношений. Образно говоря, этот шаг означает присоединение России к действующим правилам движения товаров и услуг на мировом рынке. Без этого шага успешная реализация прогрессивных экономических реформ в стране вряд ли может быть возможной, а внешняя торговля окажется в исключительно трудных условиях для развития [4, с. 30].

Год членства в ВТО обнажил многие институциональные проблемы российской экономики: несоответствие российского и международного законодательства в вопросах регулирования торговли; практически парализованная судебная система; высокий уровень коррумпированности чиновников; неотрегулированная работа финансового рынка, что препятствует приходу в Россию иностранных банков, которые должны были дать дополнительный приток инвестиций, обеспечить особое доверие инвесторов и предоставить низкие процентные ставки по кредитам, т. е. фактически снабдить экономику страны дешевыми и долгосрочными кредитами. Все это ограничивает возможности государства по минимизации рисков, связанных с выполнением обязательств, необходимых для вступления России в ВТО.

Но главной из проявившихся проблем является проблема обеспечения национальной безопасности страны. Многие эксперты полагают, что вступление России в ВТО наряду с определенными преимуществами не исключает и определенных угроз в различных сферах экономики страны, особенно агропромышленного комплекса (АПК). Под угрозой фактически оказалась система продовольственной безопасности и социальная стабильность страны. На прилавках стало больше молочной и мясной продукции. Суммарный объем импорта свинины в сентябре–октябре 2012 г. составил 142 тыс. т, что на 36 % больше, чем за аналогичный период 2011 г., и на 19 % больше, чем в 2010 г. Увеличившийся поток импортной продукции не всегда имеет хорошее качество, в результате появился ряд запретов на ввоз продукции из разных стран. В данной ситуации страдают не только потребители, но и производители продукции, а это уже ставит под угрозу продовольственную безопасность страны. Президент РФ В. В. Путин признал, что первый этап вступления ВТО — угроза для России. Глобализация торговли ударила по моногородам и бюджетам регионов. Совету безопасности поручено разработать программу повышения эффективности промышленности: закрыть убыточные заводы и предотвратить рост безработицы [4, с. 34].

Эксперты, производители и представители власти сходятся во мнении о необходимости активной поддержки АПК. Иначе западная продукция начнет проникать в еще больших количествах, что сделает практически неконкурентоспособным отечественное продовольствие. Данное обстоятельство требует ужесточения протекционистских мер в силу слабой конкурентоспособности отечественных производителей в большинстве перерабатывающих производств. В противном случае невыполнимыми окажутся программы по импортозамещению и самообеспечению, сократятся ВВП России, бюджетные поступления, и как следствие, рабочие места в частном и государственном секторе [1, с. 83].

На основе экспертных оценок предполагалось, что снижение импортных поставок и обострение конкуренции с иностранными производителями осложнит функционирование российских предприятий и компаний, обеспечивающих около 40 % совокупного объема выпуска в экономике и 60 % занятости в промышленности и сельском хозяйстве. В консолидированном бюджете снижение пошлин должно было сказаться на доходных статьях, формирующих около 30 % доходов бюджета. Масштаб последствий огромен, но вместе с тем нет четкого ответа на вопрос «Какой социально-экономический эффект получит Россия от вступления в ВТО?», невозможно с уверенностью утверждать, что общий эффект будет положительным [Там же, с. 80]. Итоги первого года членства России в ВТО говорят о том, что предлагаемая модель либерализации мировой торговли ухудшает экономическое положение социально незащищенных слоев населения и подрывает целые отрасли национальной экономики.

Налицо противоречие национальных экономических интересов и приоритетов, гарантирующих экономическую безопасность России, и уже проявившего себя экономического давления западных стран, попыток добиться от России одностороннего открытия рынка, невзаимных уступок, нежелания признать того, что многие отрасли промышленности России обладают сравнительными преимуществами (прежде всего, это большие масштабы и низкие издержки производства), позволяющими экспортировать товары по конкурентоспособным ценам, ощутимо влияя на формирование уровня мировых цен на товары и стать одним из ценообразующих факторов на мировом рынке [4, с. 30]. Фактически мы говорим о противоречии целей развития мировой экономики, на которую, несомненно, оказывает влияние ВТО, и целей развития внешнеэкономической деятельности России, исходя из которых определяются и стратегические цели таможенной деятельности.

Устранить эти противоречия, на наш взгляд, возможно применив когнитивную парадигму к системному управлению внешнеэкономической и таможенной деятельностью. С позиции системного подхода противоречие отождествляется с проблемой, решение которой должно привести к качественно новому состоянию системы. При этом качественно новое состояние системы предполагает ее развитие. Можно сказать, что развитие — структурная эволюция системы, проистекающая по определенной целевой программе, сопровождающаяся изменением количественно-качественных характеристик. В данном контексте необходимым представляется понимание того, что система всегда находится в целостной взаимосвязи с окружающей средой (макро- и метасистемами), а значит любая проблема функционирования системы зависит от факторов внешней среды, нагрузки на систему, условий ее функционирования, а любая цель ее развития должна быть согласована с целями макро- и метасистемы. Например, влияние общих экономических факторов на деятельность таможенной службы РФ обусловлено тенденциями, формирующимися в современной мировой экономике: с одной стороны, происходит процесс глобализации мирового хозяйства, ужесточающий мировую конкуренцию; а с другой, рост региональной интеграции как способа улучшения конкурентоспособности отдельных стран и регионов.

Переход российской экономики на путь инновационного развития и модернизации предполагает расширение внешнеэкономических связей как источника экономического роста, внедрение передовых технологий, доступ к международным финансовым ресурсам, наполнение внутреннего рынка качественными потребительскими товарами, а также выход российских компаний на мировой рынок. Вместе с тем негативное влияние основных мировых экономических факторов обусловлено возможностью ухудшения внутренней и внешней конъюнктуры, снижения объемов внешнеторгового оборота, замедления темпов роста экономики и уровня инвестиционной активности, спада промышленного производства, а также иными негативными явлениями. Воздействие интеграционного фактора в значительной мере связано со вступлением Российской Федерации в ВТО, что может изменить ситуацию как на внутреннем, так и на внешнем рынках, а также динамику и структуру экспортных и импортных грузопотоков.

При этом становится очевидным, что идеология формирования доходной части федерального бюджета должна быть не только оптимизирована в соответствии с новыми реалиями, но и направлена на обеспечение экономической безопасности страны, усиление борьбы с преступлениями и административными правонарушениями, отнесенными законодательством РФ к компетенции таможенных органов, на борьбу с коррупцией и международным террориз-

мом, незаконным оборотом объектов интеллектуальной собственности, наркотических средств, психотропных веществ, оружия и боеприпасов, культурных ценностей и иных предметов, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза и (или) через государственную границу РФ¹.

Главная задача и конечная цель применения методологии системного подхода к разрешению проблем управления таможенной деятельностью — обеспечить ее прогрессирующую эволюцию как системы. Это станет возможным только при использовании когнитивно-продуктивной технологии, т. е. технологии формирования, накопления и использования знаний о системе, а также при наличии согласованной структуры информационных потоков между самой системой (таможенной деятельностью), метасистемой (внешнеэкономической деятельностью страны) и макросистемой (мировой внешнеэкономической деятельностью).

Список использованной литературы

1. Бухаров В. И. Проблемы либерализации внешней торговли России как результат вступления в ВТО / В. И. Бухаров // Вестник Южно-Уральского университета. — 2012. — № 3 (9). — С. 77–84.
2. Лапыгин Ю. Н. Системное решение проблем / Ю. Н. Лапыгин. — М. : Эксмо, 2008. — 212 с.
3. Макрусев В. В. Основы системного анализа : учеб. / В. В. Макрусев. — 3-е изд. — М. : Изд-во Российской таможенной академии, 2009. — 576 с.
4. Якунина М. В. ВТО и продовольственная безопасность России / М. В. Якунина, О. В. Федорова, К. М. Щепакин // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. — 2013. — № 2–1. — С. 29–41.

References

1. Bukharov V. I. Problems of foreign trade liberalization as a result of Russian accession to the WTO. *Vestnik Yuzhno-Uralskogo universiteta — Bulletin of the South Ural University*, 2012, no. 3 (9), pp. 77–84 (in Russian).
2. Lapygin Yu. N. *Sistemnoe reshenie problem* [Systematic problem solving]. Moscow, Eksmo Publ., 2008. 212 p.
3. Makrusev V. V. *Osnovy sistemnogo analiza* [Basics of systems analysis]. 3rd ed. Moscow, Russian Customs Academy Publ., 2009. 576 p.
4. Yakunina M. V., Fedorova O. V., Shchepakina K. M. WTO and food security of Russia. *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki — Bulletin of Tula State University. Economic and Juridical Sciences*, 2013, no. 2–1, pp. 29–41 (in Russian).

Информация об авторе

Богодельникова Любовь Александровна — кандидат философских наук, кафедра философии, Байкальский государственный университет экономики и права, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: bogodelnikova@gmail.com.

Author

Bogodelnikova Liubov Aleksandrovna — PhD in Philosophy, Department of Philosophy, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russia, e-mail: bogodelnikova@gmail.com.

¹ Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года : утв. распоряжением Правительства РФ от 28 дек. 2012 г. № 2575-п.