

УДК 338.462

В.В. Макрусев

## ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТА ТАМОЖЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В СИСТЕМУ ТАМОЖЕННЫХ УСЛУГ: ЗАДАЧА И ОСОБЕННОСТИ ЕЕ РЕШЕНИЯ

*Аннотация.* В статье определяются особенности и параметры задачи трансформации института таможенного администрирования в систему таможенных услуг. Предлагаемое решение основывается на интегративном подходе, объединяющем комплекс проектов (концепций, стратегий, программ и планов), в рамках которых осуществляется поиск приоритетных направлений развития таможенного администрирования как системы таможенных услуг. При этом каждое из направлений рассматривается как составной элемент системного проекта, интегрируемого в целевую стратегию развития таможенной службы России.

*Ключевые слова:* институт таможенного администрирования, таможенные услуги, задача развития, управление развитием, интегративный подход.

Viktor Makrusev

## TRANSFORMATION OF THE I CUSTOMS ADMINISTRATION NSTITUTION INTO THE SYSTEM OF CUSTOMS SERVICES: THE TASK AND FEATURES OF ITS SOLUTION

*Annotation.* The article defines the features and parameters of the problem of transformation of the customs administration institute into the customs service. The proposed solution is based on an integrative approach combining complex projects (concepts, strategies, programs and plans), in which the search for the priorities of customs administration as a system of customs services is realized. In addition, every area is considered as a component of a system project that integrates into the target development strategy of the Customs Service of Russia.

*Keywords:* institute of customs administration, customs services, problem of development, management development, integrative approach.

Современные таможенные институты вынуждены непрерывно адаптироваться к изменяющимся условиям, продолжая развиваться, и это развитие становится не только следствием естественной эволюции, но и результатом целенаправленных усилий их субъектов управления (руководителей) [2]. В соотношении «управление функционированием (деятельностью) – управление развитием» в последнее время все больший удельный вес и большую значимость приобретает управление развитием. Меняется и содержание управленческой деятельности. Она в меньшей степени направлена на администрирование, а в большей на преобразования, основанные на прогнозировании условий и планировании перспектив и направлений развития Федеральной таможенной службы.

На современном этапе Федеральная таможенная служба России находится в активной стадии институциональных преобразований: формируются новые подходы к таможенному администрированию, внедряется новая философия таможенного дела – «контроль в виде сервиса». Трансформация таможенной системы в систему таможенных услуг становится ключевым фактором вхождения России в рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли – это главный вектор развития таможенной службы, ориентирующий ее на совершенствование существующих и создание новых типов организационно-экономических и технологических инструментов качественной и эффективной реализации политики государства в развитии экономики и внешнеторговой деятельности России. Развитие представляет собой особый процесс прогрессивных качественных изменений объектов (систем), сопряженный с преобразованием их внутренних и внешних связей. При этом в процессе изменений предполагается сохранение системного качества развивающегося объекта. в более частной

формулировке развитие – это устойчивая прогрессивная эволюция системы, или переход системы на более высокий уровень качества (см. рис. 1).

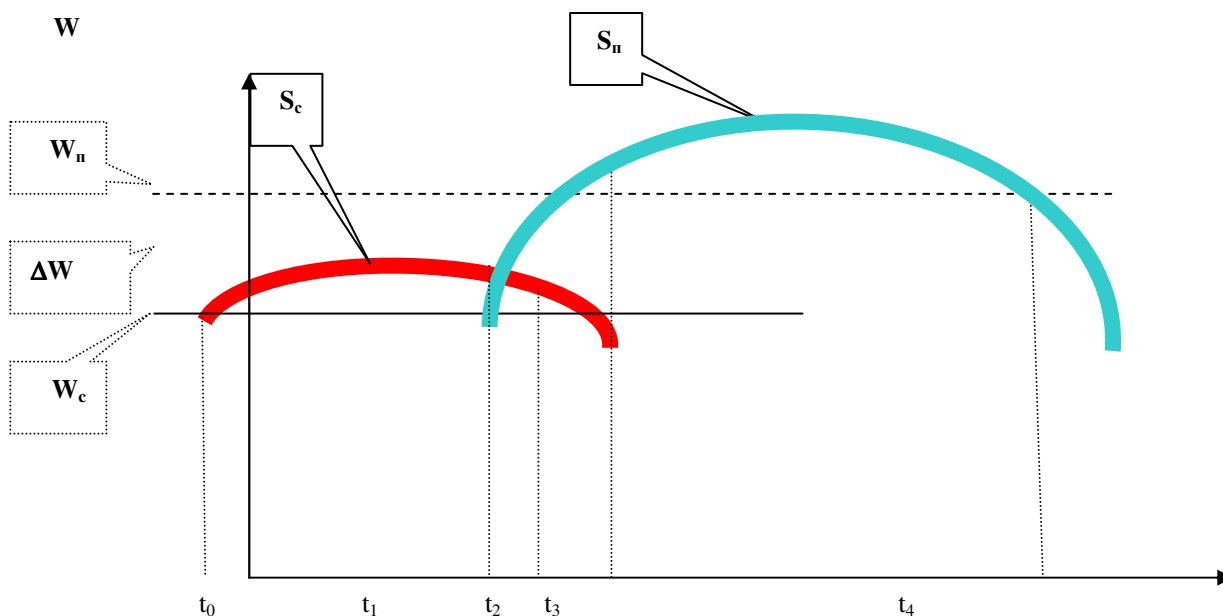


Рис. 1. Графическая интерпретация задачи развития:  $W$  – показатель, характеризующий качество системы;  $W_c$  – требуемый уровень качества для существующей (действующей) системы;  $W_n$  – требуемый уровень качества для перспективной системы;  $\Delta W$  – требуемое приращение качества системы;  $t$  – время;  $S_c$  – существующая (действующая) система и ее жизненный цикл;  $S_n$  – перспективная система и ее жизненный цикл

Основные условия, определяющие необходимость решения задачи развития, следующие:

- ограниченность интервала жизненного цикла системы [3];
- появление и/или прогнозирование новых, ранее не учитываемых факторов.

*Первый случай* связан с тем, что любая организация проходит определенные стадии жизненного цикла. При этом разные теоретические школы предлагают различные наименования таких стадий:

*пример 1:* стадия зарождения, стадия расширения, стадия замедления, стадия упадка;

*пример 2:* предпринимательская стадия, коллективистская стадия, стадия формализации и контроля, стадия упадка;

*пример 3:* стадии роста, устойчивого функционирования, деградации.

При этом, по сути, все стадии практически одинаковы.

*Во втором случае* речь идет о необходимости реагирования на системные изменения во внешней среде.

В целом задача развития – это комплексная задача, включающая ряд частных задач, а именно:

- идентификации системных изменений – нового факторного пространства, определяющего существование системы (включая изменения в самой системе и в ее окружении);
- формирования адекватных требований к системе;
- формулирования идеи и разработки концепции перспективной системы;

- задачу определения системы индикаторов развития и стратегии реализации концепции (в общем случае – стратегии развития);
- задачу разработки программ и методического обеспечения развития;
- управления реализацией стратегии (в более общем случае – управления развитием);
- создания системы под новые требования.

Задача развития (в некоторых источниках – структурного совершенствования и адаптации) возникает и должна быть решена не позднее начала стадии упадка (деградации).

Развитие государственных организаций является одной из наиболее актуальных и одновременно сложных в теоретическом плане задач. По нашему мнению, наиболее важны следующие теоретические вопросы государственного управления, в значительной степени ограничивающие качество принимаемых практических решений:

- эффективность (результативность) управления как основной вопрос в организационном анализе;
- организационное развитие, а в более широкой постановке – проблема управления развитием организации.

Проблемные вопросы в основном возникают по следующим причинам:

- государственные организации отличаются своеобразием по характеру своего рождения и развития (наличие влиятельной совокупности интересов, сопротивление переменам);
- сложность и синтетический характер объекта управления и ограниченные возможности существующего теоретического и методического инструментария.
- определяющее значение имеют социально-экономический фактор и наличие харизматической составляющей в решении проблем развития.

В нашем случае в самой широкой постановке речь идет о задаче развития таможенного дела России. При этом таможенное дело представляет собой совокупность методов и средств реализации государственной функции таможенного регулирования. В общем представлении развитие таможенного дела России – это:

- системная задача формирования результативных методов и средств реализации общегосударственной функции таможенного регулирования, закрепленной Конституцией Российской Федерации;
- процесс таможенного строительства, осуществляемый в условиях стратегических изменений (например, изменений в мировой экономике и международных экономических отношениях, в политике, в экономике, в сфере внешней экономической деятельности (ВЭД) России);
- институциональные преобразования таможенного дела или Федеральной таможенной службы (таможенных органов) России в соответствии с условиями стратегической перспективы;
- стратегическое направление деятельности руководителей таможенных органов России.

*Главные условия, определяющие необходимость развития* – воздействие на таможенную систему факторов (системных изменений во внешней среде), не учитываемых ранее, или наличие у таможенной системы проблем системного характера: систематическое критическое отклонение от целей таможенной системы.

На развитие таможенной службы в настоящее время оказывают значимое влияние следующие *группы факторов*:

- макроэкономические (изменения в экономике, нестабильность рынков, динамика цен на товары, изменения во внешнеторговом обороте Российской Федерации);
- геополитические (уровень развития внешнеполитических связей и транспортного сообщения);

– нормативно-правовые (изменения норм законодательства в области таможенно-тарифной и налоговой политики, а также уголовного, административного, уголовно-процессуального, валютного законодательства, международных норм внешней торговли);

– внутритаможенные (развитие таможенной и транспортно-логистической инфраструктуры, внедрение современных информационных таможенных технологий, коммуникационного оборудования).

Главные условия, определяющие возможность развития таможенной системы, – наличие научно-методического обеспечения постановки и решения задач развития; наличие административного и финансового ресурса развития.

Наиболее адекватным инструментом решения задачи развития социо-экономико-технологических систем (именно к этому классу систем и относятся таможенные системы) являются технологии экспертно-аналитического проектирования (моделирования) в самых их различных формах. Инструментальное наполнение технологии экспертно-аналитического моделирования во многом зависит от сложности решаемой задачи и выбранной теоретико-методологической школы. Наиболее известны школы стратегического моделирования, позиционирования, обучения, организационного развития [1]. Теоретико-методологическая платформа решения задач развития представлена на рисунке 2.

Основным содержанием задачи развития Федеральной таможенной службы является трансформация таможенных органов в состояние, соответствующее новым институциональным и социально-экономическим условиям, а также новым требованиям, предъявляемым к таможенным администрациям. При таких условиях управление развитием в самой широкой постановке сводится к определению и непрерывному согласованию прогрессивных трендов эволюции институтов таможенного регулирования, таможенного администрирования и системы таможенных органов России.

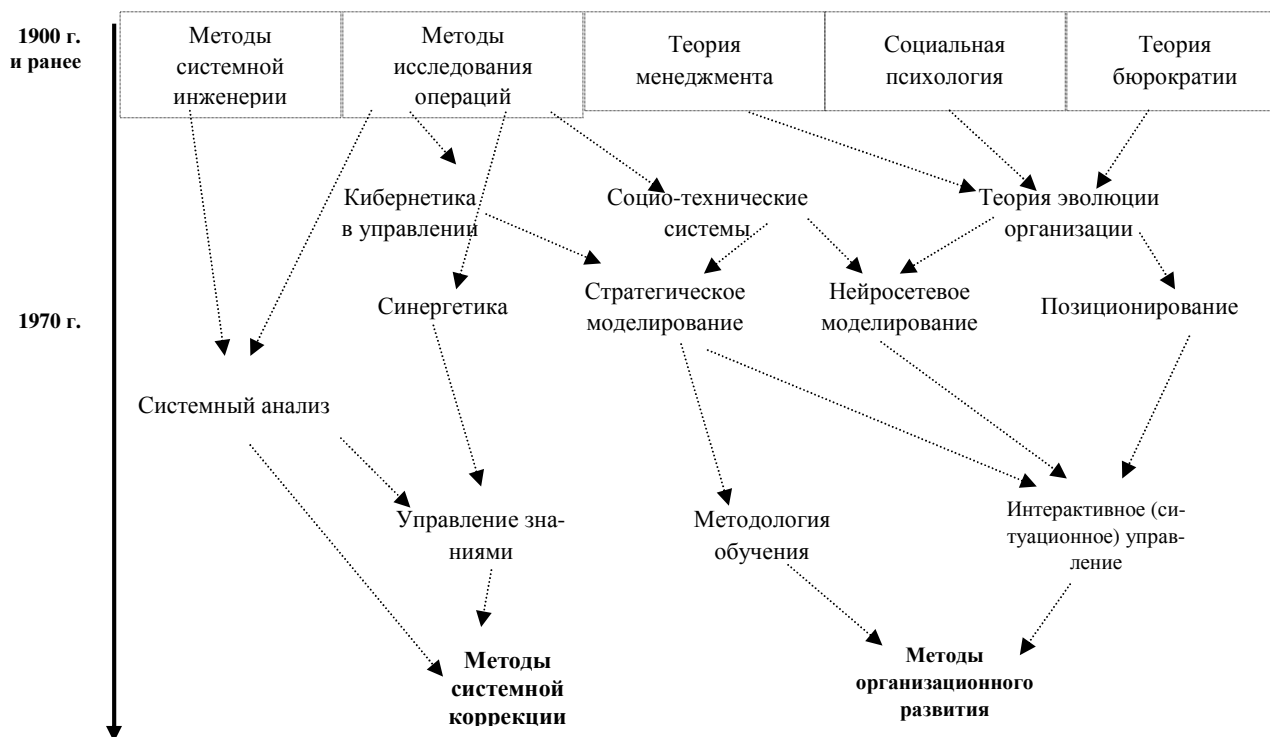


Рис. 2. Теоретико-методологическая платформа решения задач развития

В нормативно-правовом аспекте развитие государственных институтов (в том числе и Федеральной таможенной службы) осуществляется на основе документов концептуально-программного характера (концепции, стратегии, целевые программы развития), а также планов мероприятий (межведомственных и ведомственных) по реализации данных документов. Концепция развития Федеральной таможенной службы представляет собой совокупность взглядов на проблему развития таможенных органов, включающих ключевые идеи и принципы их реализации, программы и механизм качественных преобразований таможенной системы в условиях стратегических изменений. в концепции формулируются цели развития Федеральной таможенной службы с учетом основных вызовов предстоящего периода, системные идеи и принципы их реализации, основные направления и задачи развития.

Концепция развития таможенной службы объединяет два основных блока – теоретический (концептуальная часть) и практический (прикладная часть). Концептуальная часть (см. рис. 3) раскрывает новую философию таможенного дела (например, «контроль в виде сервиса»), идеологию развития таможенных институтов (например, на основе международных принципов и стандартов) и определяет важнейшие направления развития таможенной службы. Реализация концепции развития таможенных органов Российской Федерации формирует организационно-технологическую среду для обеспечения интересов государства в таможенной сфере, противодействия угрозам экономической безопасности и создания благоприятных условий внешней торговле.

Стратегия развития Федеральной таможенной службы Российской Федерации определяет стратегическую цель, условия и приоритеты на долгосрочную перспективу, уточняет ключевые направления, соответствующие взаимоувязанные цели, задачи и индикаторы развития. Основным стратегическим ориентиром Федеральной таможенной службы Российской Федерации является обеспечение экономической безопасности в сфере внешнеэкономической деятельности Российской Федерации и содействие внешней торговле.

Стратегической целью таможенной службы Российской Федерации является повышение уровня экономической безопасности Российской Федерации, 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. Достижение стратегической цели означает качественное реформирование Федеральной таможенной службы посредством достижения частных целей развития таможенных органов в новых институциональных условиях.

Развитие таможенной службы Российской Федерации необходимо рассматривать через призму ее основных задач и приоритетов. Основное содержание таможенной политики Российской Федерации составляет таможенное администрирование – организационно-управленческая деятельность Федеральной таможенной службы и деятельность таможенных органов, осуществляемые в нормативно-правовых рамках в процессе реализации возложенных на указанные органы задач в сфере таможенного дела.

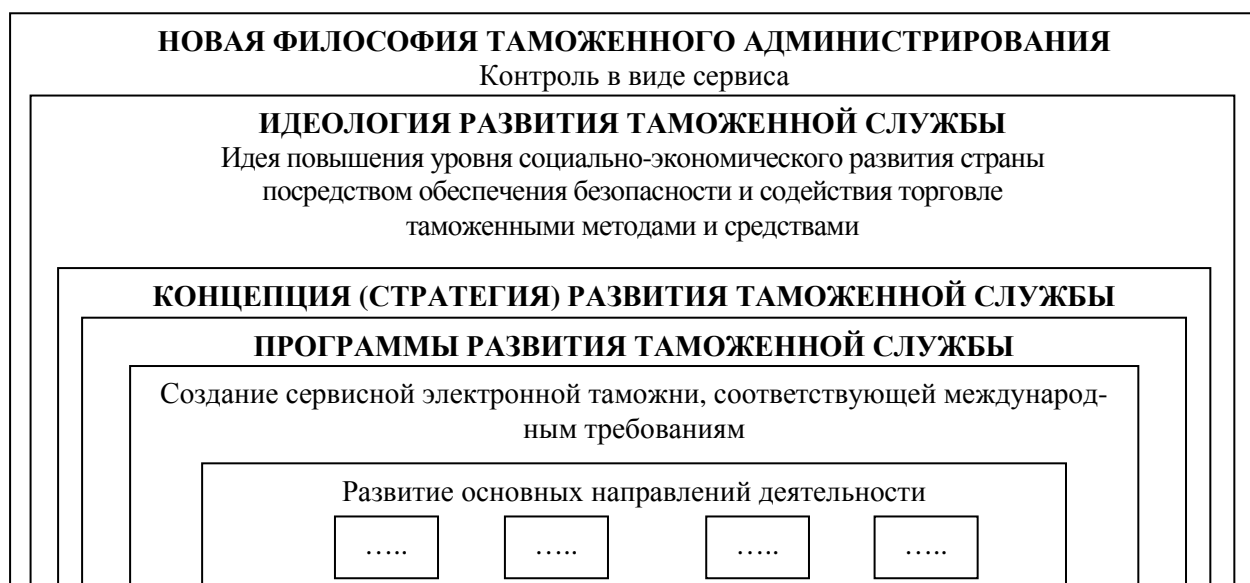


Рис. 4. Модель развития таможенного дела России

Развитие Федеральной таможенной службы Российской Федерации происходит по следующим взаимосвязанным направлениям, соответствующим стратегической цели и приоритетам таможенной политики:

- совершенствование таможенного регулирования;
- совершенствование таможенного контроля после выпуска товаров;
- совершенствование реализации фискальной функции;
- совершенствование правоохранительной деятельности;
- содействие развитию интеграционных процессов и международного сотрудничества;
- совершенствование системы государственных услуг;
- совершенствование таможенной инфраструктуры;
- совершенствование информационно-технического обеспечения;
- укрепление кадрового потенциала и усиление антикоррупционной деятельности;
- развитие социальной сферы;
- совершенствование организационно-управленческой деятельности.

Первый этап реализации стратегии (2013–2014 гг.) был нацелен на создание необходимых институциональных основ и технологических условий системного перевода таможенной службы на качественно новый уровень развития. Второй этап реализации стратегии (2015–2020 гг.) предполагает дальнейшее повышение эффективности деятельности таможенной службы. В рамках этого этапа будет продолжено развитие и совершенствование институциональной и таможенной инфраструктуры, создание новой технологической базы, а также развитие социальной сферы таможенных органов.

Особое внимание планируется уделить развитию сети таможенно-логистических терминалов в приграничных субъектах Российской Федерации в рамках реализации целевых программ, комплексных федеральных и региональных проектов, в том числе с участием бизнес-сообщества. Совершенствование таможенной инфраструктуры будет осуществляться с учетом повсеместного внедрения системы электронного декларирования. Накопленный институциональный и инфраструктурный потенциал, основанный на инновационных, таможенных и информационных технологиях и соответствующий прак-

тике передовых таможенных администраций других стран, будет положен в основу устойчивого развития Федеральной таможенной службы РФ.

Приоритетом в организации деятельности таможенной службы России станет ориентация на минимизацию проявлений коррупции и должностных преступлений в сфере таможенного дела. Формирование позитивного имиджа таможенных органов планируется осуществлять посредством информационной деятельности через средства массовой информации и путем активного взаимодействия с государственными и общественными объединениями.

Примером программного решения задачи развития является план мероприятий («дорожная карта») совершенствования таможенного администрирования. Проект направлен на упрощение, ускорение и удешевление процедур, необходимых для осуществления ВЭД. Основные цели дорожной карты:

- сокращение количества документов, требуемых для совершения таможенных операций и таможенных процедур при ввозе товаров и транспортных средств в Российскую Федерацию и их вывозе из Российской Федерации;
- сокращение сроков подготовки и получения документов, необходимых для завершения процедур экспорта и импорта товаров;
- сокращение сроков прохождения всех процедур, связанных с ввозом товаров и транспортных средств в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации;
- сокращение доли теневого оборота импортных товаров на российском рынке;
- внедрение технологий таможенного декларирования и выпуска товаров, позволяющих сократить сроки прохождения административных процедур в связи с ввозом товаров и транспортных средств в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации до минимальных значений.

Базовая идея, реализуемая в плане мероприятий, – усовершенствовать таможенные операции и таможенные процедуры, сделать их более простыми, быстрыми, прозрачными, менее затратными с одновременным повышением эффективности таможенного контроля за счет применения современных информационных технологий, смещения акцентов таможенного контроля на этап после выпуска товаров.

Таким образом, решение задачи развития таможенной службы основывается на интегративном подходе, объединяющем комплекс проектов (концепций, стратегий, программ и планов), в рамках которых осуществляется поиск приоритетных направлений развития. При этом каждое из них рассматривается как составной элемент системного проекта, интегрируемого в целевую стратегию развития таможенной службы России.

*Библиографический список*

1. Макрусев В.В. Таможенный менеджмент / В.В. Макрусев. – СПб.: Интермедия, 2014. – 384 с.
2. Макрусев В.В. Управление институтом таможенного дела России на основе целостно-эволюционного подхода // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2012. – № 6. – С. 53–61.
3. Рэйни Х.Дж. Анализ и управление в государственных организации / Х.Дж. Рэйни. – М.: Инфра-М, 2002. – С. 317–348.