

В. В. Макрусов, А. Е. Суглобов

ТАМОЖЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

Учебник

Рекомендовано

*Федеральным институтом развития образования
Министерства образования и науки РФ
в качестве учебника для использования в учебном процессе
образовательных учреждений, реализующих программы
высшего образования по специальности «Таможенное дело»*

Регистрационный номер рецензии № 130 от 03 июня 2016 г.

Москва

Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°»
2018

УДК 339.543

ББК 65.428

М16

Авторы:

В. В. Макрусев — доктор физико-математических наук, профессор;

А. Е. Суглобов — доктор экономических наук, профессор.

Рецензенты:

Н. Г. Липатова — кандидат технических наук, старший научный сотрудник, начальник отдела исследования проблем в теории и практике таможенного контроля научно-исследовательского института

ГКОУ ВО «Российская таможенная академия»;

И. А. Соболев — первый заместитель Управления делами ФТС России;

Е. В. Орехов — начальник отдела подготовки кадров кадровой службы ЦТУ, полковник таможенной службы.

Макрусев В. В.

М16 Таможенный менеджмент: Учебник / В. В. Макрусев, А. Е. Суглобов. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2018. — 348 с.

ISBN 978-5-394-02695-9

Учебник определяет новые институциональные условия функционирования и развития таможенных органов России. Актуализируются задачи повышения эффективности таможенного администрирования, ставятся вопросы придания таможенному регулированию и контролю формы государственной услуги, предлагаются направления развития системы управления таможенными органами. Излагаются базовые положения теории управления, раскрывается интегративная концепция управления таможенными органами, определяются традиционная и инновационная модели управления, предлагаются целостно-эволюционный подход, методы и инструментальные средства управления.

Для студентов, обучающихся по специальности «Таможенное дело» и направлению подготовки «Менеджмент» (бакалавр, магистр), а также слушателей Института дистанционного обучения, переподготовки и повышения квалификации, может быть полезен аспирантам, научным работникам, системным аналитикам, должностным лицам и руководителям таможенных органов.

ISBN 978-5-394-02695-9

© Макрусев В. В.,

Суглобов А. Е., 2018

© ООО «ИТК «Дашков и К°», 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	7
Раздел 1. ОСНОВЫ ТЕОРИИ ТАМОЖЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА	13
1. ВВЕДЕНИЕ В ТАМОЖЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ	13
1.1. Определяющие тенденции эволюции сферы внешне- экономической и таможенной деятельности России	13
1.2. Теория таможенного дела как предмет изучения: определение, содержание, этапы формирования	18
1.3. Задача таможенного менеджмента как теории	22
2. ОБЩИЙ И СПЕЦИАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ	26
2.1. Управление, общий и специальный менеджмент	26
2.2. Функции и методы специального менеджмента	32
2.3. Менеджмент в коммерческой фирме и в государствен- ной службе. Интегративная модель управления	35
2.4. Государственная служба: законы и инновационные технологии управления	42
3. ТАМОЖЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ	52
3.1. Таможенное дело как объект и субъект управления	52
3.2. Таможенный менеджмент как теория управления таможенным делом. Базовые понятия и определения	57
3.3. Объект и предмет таможенного менеджмента, особенности их изучения	60
4. ЭЛЕМЕНТЫ ОБЩЕЙ ТЕОРИИ УПРАВЛЕНИЯ В ТАМОЖЕННОМ МЕНЕДЖМЕНТЕ	67
4.1. Основные законы (постулаты) управления, элементы и базовая модель управления	67
4.2. Общие и частные принципы управления	73
4.3. Классификация методов управления. Эволюция управленческих парадигм	78

4.4. Принципиальная модель управления таможенными органами и ее особенности	83
5. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ ТАМОЖЕННЫМ ДЕЛОМ	90
5.1. Главный методологический принцип управления	90
5.2. Методологические подходы к решению проблем управления	93
5.3. Процессный подход	100
5.4. Системный подход	111
5.5. Ситуационный подход	114
5.6. Целостно-эволюционный подход	117
6. ТАМОЖЕННОЕ ДЕЛО КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ	125
6.1. Базовые определения и морфологическая модель таможенного дела. Эволюция понятия “таможенное дело”	125
6.2. Иерархия таможенных систем	131
6.3. Особенности описания таможенной службы как системы. Полиmodelьное представление таможенной системы	131
6.4. Структурно-организационное представление таможенной системы	134
6.5. Функционально-технологическое представление таможенной системы	137
7. ТЕОРЕТИЧЕСКАЯ МОДЕЛЬ ТАМОЖЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА	141
7.1. Условия формирования теоретической модели таможенного менеджмента	141
7.2. Структура теоретической модели таможенного менеджмента	145
7.3. Алгоритм теоретической модели таможенного менеджмента	152
7.4. Формализация теоретической модели таможенного менеджмента	155
7.5. Теоретические задачи таможенного дела	158
Раздел 2. ТРАДИЦИОННАЯ И ИННОВАЦИОННАЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ	163
8. ТРАДИЦИОННАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ТАМОЖЕННЫМИ ОРГАНАМИ	163
8.1. Особенности управления в таможенных органах РФ	163

8.2. Общее руководство таможенным делом.	
Организационная структура таможенных органов	164
8.3. Функции управления в таможенных органах	167
8.4. Целеполагание в таможенных органах	173
8.5. Особенности принятия управленческого решения в таможенных органах	175
8.6. Процесс принятия управленческих решений	176
9. УПРАВЛЕНИЕ ТАМОЖЕННЫМИ УСЛУГАМИ	181
9.1. Инновационный подход в управлении	181
9.2. Теоретические положения, роль и направления эволюции маркетинга услуг	184
9.3. Место, роль и проблемы маркетинга в сфере таможенных услуг	187
9.4. Стратегический маркетинг в управлении государст- венными таможенными услугами	196
9.5. Система управления государственными таможенными услугами	209
10. УПРАВЛЕНИЕ ТАМОЖЕННЫМИ ИНСТИТУТАМИ	213
10.1. Задача управления развитием института	213
10.2. Модели управления развитием таможенных институтов	218
11. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ И ОПЕРАТИВНО-ТАКТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ ТАМОЖЕННЫМИ ОРГАНАМИ	232
11.1. Сущность и основные положения стратегического управления	232
11.2. Система стратегического управления в таможенных органах	242
11.3. Задача оперативно-тактического управления	250
11.4. Управление деятельностью таможенного поста (операционный уровень)	253
Раздел 3. ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ ТАМОЖЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА	259
12. ТЕХНОЛОГИЯ КОНТРОЛЛИНГА КАК ИНСТРУМЕН- ТАЛЬНАЯ СРЕДА ТАМОЖЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА	259
12.1. Контроллинг как интегративная функция менеджмента	259
12.2. Предпосылки внедрения контроллинга в управление таможенными органами	263

12.3. Таможенный контроллинг: концептуальные положения и структура	265
12.4. Специфика контроллинга в таможенных органах	268
12.5. Общий алгоритм реализации технологии таможенного контроллинга	272
12.6. Особенности и этапы внедрения контроллинга	275
13. ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ И ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫЕ СРЕДСТВА ПОДГОТОВКИ И ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ	285
13.1. Основные понятия, методическая схема и компоненты экспертно-аналитической технологии	285
13.2. Состав и алгоритмическая схема технологии тренинга	296
13.3. Инструментальные средства подготовки и принятия групповых управленческих решений	303
14. КОГНИТИВНО-ПРОДУКТИВНАЯ ТЕХНОЛОГИЯ ПОДГОТОВКИ И ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ СИСТЕМНОГО ХАРАКТЕРА. СИСТЕМНОЕ УПРАВЛЕНИЕ	309
14.1. Задачи системного характера	309
14.2. Технология системного управления на основе знаний	312
14.3. Функционально-технологическая модель управления и система показателей эффективности	315
14.4. Параметры технологии и алгоритм системного управления	320
14.5. Графоаналитическое представление и теоретические задачи системного управления	326
14.6. Общая функциональная структура решения задач системного управления	331
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	336
ГЛОССАРИЙ	338
ЛИТЕРАТУРА	345

Введение

Формирование новой институциональной среды в сфере внешнеэкономической и таможенной деятельности значительно актуализирует задачи повышения эффективности таможенного администрирования, требует инновационных согласованных решений в формировании единого экономического пространства, в строительстве Федеральной таможенной службы России, Таможенного союза. Все это обуславливает возрастание роли управления в решении задач развития таможенного дела, в организации и повышении результативности повседневной деятельности таможенных администраций.

Изменение условий деятельности таможенных органов, качественные преобразования в таможенном деле требуют создания современной, соответствующей международным подходам теоретико-методологической базы управления. По сути, это широко-масштабная задача синтеза специальной теории, соединяющей в себе прогрессивные направления эволюции в государственном управлении и менеджменте, интегративные тенденции в международной практике внешнеэкономической деятельности и таможенного администрирования. Рассмотрение ключевых направлений и проблемных вопросов создания такой теории — таможенного менеджмента — основная цель настоящего учебника.

В России и в мире за последнее время произошли большие изменения в условиях функционирования государственного сектора экономики, что отражает общие тенденции развития всего общества. Интернационализация экономических связей, информатизация всех аспектов жизни людей, развитие когнитивных технологий (технологий управления на основе знаний), обострение конкуренции, новая роль нематериальных нововведений — вот лишь неполный перечень новых реалий начала XXI в.

В государственном секторе происходят изменения, аналогичные преобразованиям в коммерческом секторе. В практику управления в государственных организациях все больше проникают идеи, подходы и методы менеджмента, оправдавшие себя в частном секторе. Это относится и к концепции сервисно-ориентированного администрирования, и к стратегическому планированию, и к маркетингу, и к методам управления корпоративной культурой, и ко многим другим методам и приемам управления. Это также относится и к всестороннему, непрерывному обучению руководящего состава таможенных органов, и к оценке их деятельности с точки зрения компетентности.

Традиционная бюрократическая система управления начинает постепенно замещаться интегративной. В ней присутствуют элементы рыночных механизмов. Государственная служба (особенно явно это выражено на низовых уровнях управления) постепенно превращается в сферу специфических услуг. В частности, в таможенной сфере услуги оказывают как государство, так и частные компании: по информированию и консультированию, брокерские, складские услуги и т. п. При этом оказание части услуг переходит с государственной на частную основу.

Для таможенных органов переход на интегративную модель управления ставит задачи по теоретическому осмыслению всей совокупности идей, принципов, методов и технологии управления таможенным делом.

В задачи таможенного менеджмента как теории входит разработка целостной системы знаний в области управления таможенными институтами, организациями, процессами, таможенным персоналом и услугами для достижения целей таможенной деятельности. В состав элементов теории входят:

- система понятий и определений таможенного менеджмента, вводимых по известным логико-методологическим принципам и правилам;
- общие и частные теоретические модели таможенного менеджмента;
- свойства, закономерности таможенного менеджмента;
- современные теоретические взгляды и положения теории управления, а также объединяющая их интегративная теория управления таможенными объектами;

- методы, инструменты и методики таможенного менеджмента.

Содержание теории таможенного менеджмента определяется совокупностью утверждений, понятий, идей, относящихся к управлению таможенным делом, взаимоотношениям государственных организаций и частных компаний, юридических и физических лиц, возникающим в процессе таможенного администрирования.

Таможенный менеджмент представляет собой специфический развивающийся предмет изучения. Важным этапом его формирования является выбор теоретической базы из конкурирующих теорий, основные компоненты которых (концепции, теоретические модели, методы и технологии) эволюционируют с разной скоростью, что объясняется различной востребованностью их на практике.



Структурно-логическая схема учебника
“Таможенный менеджмент”

На рисунке представлена структурно-логическая схема учебника “Таможенный менеджмент”, который включает три раздела: основы управления; системы управления и технологии управления. Каждый раздел состоит из отдельных тем:

- 1) введение в таможенный менеджмент;
- 2) общий и специальный менеджмент;
- 3) таможенный менеджмент: основные понятия и определения;
- 4) элементы общей теории управления в таможенном менеджменте;
- 5) методология таможенного менеджмента;
- 6) объект управления в таможенном менеджменте;
- 7) теоретическая модель таможенного менеджмента;
- 8) традиционная и инновационная системы управления таможенными органами;
- 9) управление таможенными услугами;
- 10) управление таможенными институтами;
- 11) стратегическое и оперативно-тактическое управление таможенными органами;
- 12) технология контроллинга как инструментальная среда таможенного менеджмента;
- 13) экспертно-аналитические технологии и инструментальные средства подготовки и принятия управленческих решений;
- 14) когнитивно-продуктивная технология подготовки и принятия решений системного характера, системное управление.

Современные концепции управления, несмотря на кажущее их многообразие, можно объединить в несколько классов:

- 1) ориентированные на субъект управления, отражающие тенденцию возрастания роли человеческой личности в управлении;
- 2) ориентированные на управление процессами, деятельностью, технологией, т. е. на создание и развитие инструментов операционного управления;
- 3) ориентированные на решение системных проблем, возникающих в деятельности организации, при этом акцент в управлении делается на развитии организации;
- 4) ориентированные на совершенствование организационной культуры;
- 5) ориентированные на потребителя — сервисно-ориентированное управление и администрирование.

Традиционные бюрократические методы управления (преимущественно интуитивные) эволюционируют в направлении создания информационно-аналитических и информационно-

управленческих (когнитивных) технологий. Значительное место в практике управления занимают методы и технологии подготовки и принятия коллективных (групповых) управленческих решений: экспертно-аналитическое моделирование, тренинги, деловые игры, проводимые в среде развернутых сетей ситуационно-аналитических центров.

В целом проблемы развития теории управления таможенным делом носят комплексный характер и охватывают все ее уровни, характерные для специальных теорий. Это проблемы концептуального характера, поиска адекватных моделей и методов, создания и модернизации технологий и систем управления таможенными органами. Наиболее актуальными в теории управления таможенными органами являются следующие вопросы:

- формирование базовой идеи института таможенного дела посредством интеграции идей таможенного администрирования, таможенной логистики и таможенных услуг;
- формирование теоретической модели управления таможенными органами на основе традиционных моделей управления и моделей маркетинг менеджмента таможенных услуг;
- формирование согласованной и сбалансированной системы целей, критериев и показателей результативности деятельности таможенных органов;
- формирование комплексов задач управления, развитие методической и программно-технической базы для их автоматизированного решения;
- повышение качества информации, развитие технологии и создание сети ситуационно-аналитических центров для осуществления информационно-аналитической и управленческой деятельности.

Особые требования на современном этапе предъявляются к руководителям таможенных органов и их структурных подразделений, оперативности и качеству их решений, методической и инструментально-технологической базе управления. Значительно расширяется спектр принимаемых решений: от строго регламентированных оперативных до инновационных решений по развитию таможенных институтов, взаимодействию и сотрудничеству с таможенными администрациями Таможенного союза, мировым таможенным сообществом. Любые акции, предпринимаемые ру-

ководителем любого таможенного органа любого уровня администрирования, должны быть транспарентными, своевременными, предельно выверенными и доказательными, строго соответствовать законодательству Таможенного союза, правовым актам национальных таможенных администраций, межгосударственным соглашениям по таможенным вопросам.

Современные руководители должны знать основы теории управления, теорию государственного управления и менеджмента, быть теоретически подготовленными к управлению таможенными органами, таможенной деятельностью и таможенным персоналом с учетом характера взаимодействия с органами государственной власти и участниками внешнеэкономической деятельности (ВЭД).

В целом таможенный менеджмент ориентирован на формирование у специалистов системного мышления в области управленческой деятельности с учетом своеобразия таможенной сферы. Цель подготовки специалиста таможенного дела в области управления — вооружить его системой знаний, позволяющей свободно ориентироваться в различных видах управленческой деятельности на основе базовых принципов методологии системных исследований и науки управления.

Предлагаемая в учебнике концепция таможенного менеджмента ориентирована на подготовку руководителя на базе инновационной модели управления таможенным делом. Новая интегративная модель формируется на принципах классического администрирования и принципах управления в условиях рынка. В учебнике раскрываются условия применения таможенного менеджмента и адаптируются инструменты классического менеджмента применительно к таможенной сфере.

Автор учебника исходит из того, что развитие таможенного дела и системы управления таможенными органами будет в перспективе основываться на нормах и принципах международных конвенций и соглашений, на международных стандартах качества (по типу стандартов ИСО 9000), а также на вовлечении участников ВЭД в процесс подготовки законодательных и нормативных правовых актов.