

На правах рукописи



САФРОНОВ Александр Викторович

**СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ТАМОЖЕННЫМИ УСЛУГАМИ
(НА ПРИМЕРЕ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО
ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

Специальность 08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством
(экономика, организация и управление предприятиями,
отраслями, комплексами – сфера услуг)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва - 2006

Работа выполнена на кафедре менеджмента Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская таможенная академия» в рамках п.15.103 паспорта специальностей ВАК Министерства образования Российской Федерации по экономическим наукам.

Научный руководитель доктор физико-математических наук, профессор
МАКРУСЕВ Виктор Владимирович

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
КОЧЕРГИНА Татьяна Евгеньевна;
кандидат экономических наук, доцент
ЖЕРЕБЦОВ Владимир Иванович

Ведущая организация Дальневосточный государственный
технический рыбохозяйственный
университет

Защита диссертации состоится 13 декабря 2006 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета К 310.001.02 в Российской таможенной академии по адресу: 140009, Московская область, г. Люберцы, Комсомольский проспект, д.4, аудитория 233 (зал заседаний Ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская таможенная академия».

Автореферат диссертации разослан «02» 12 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
к.э.н., доцент



В.Н. Ревин

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Динамичное развитие всех сторон жизни российского общества требует теоретического переосмысления роли Российского государства как объединительной социальной структуры, способной обеспечить как общенациональные интересы, так и суверенные права регионов. В этой связи резко возрастает значение государственного управления как интегрирующей силы общества, гарантирующей его конституционную стабильность и гражданский порядок.

Основу совершенствования системы государственного управления на современном этапе составляет Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 –2008 годах. В ней определена одна из наиболее приоритетных целей, обозначившая условия и направления фундаментального реформирования государственных институтов, – повышение качества и доступности государственных услуг.

По словам вице-преьера России А.Д. Жукова, конечная цель проводимой реформы – регламентирование всех процедур-услуг, осуществляемых органами государственной власти. Каждая государственная процедура должна получить свой регламент и стать понятной для пользователей. Регламентировать предстоит несколько тысяч государственных услуг, однако, первоначально целесообразно продемонстрировать населению принцип административной реформы на примере десятка процедур. Примеры таких процедур – получение паспорта, регистрация, контакт с таможенными органами.

Для Федеральной таможенной службы как компонента системы государственного управления разработка концептуально новых подходов к совершенствованию таможенного администрирования, несомненно, значимая и актуальная проблема. В складывающихся условиях ее актуализация многоаспектна.

Назрела необходимость в основательном теоретико-прикладном осмыслении понятий «государственная услуга», «государственная таможенная услуга», «управление государственными таможенными услугами», а также в формировании и обосновании соответствующих теоретических и концептуальных положений, в исследовании и оптимизации принимаемых практических решений в сфере таможенного администрирования. Важно системно уяснить истинную перспективу использования новых подходов, чтобы, с одной стороны, приблизить управление государственными

таможенными услугами к требованиям международных стандартов, а с другой – осуществлять таможенное строительство, способствуя успешному социально-экономическому реформированию российской экономики.

Исследование по управлению таможенными услугами актуализируется также предстоящим вступлением России во Всемирную торговую организацию и необходимостью модернизации таможенной службы как важнейшего института регулирования внешнеэкономической деятельности. Вопрос приобретает особую важность в связи с объединением усилий таможенных администраций мира на принципах Рамочных стандартов безопасности и содействия торговле ВТО. Их практическая реализация ставит задачи содействия участникам ВЭД, стандартизации таможенных услуг в международном масштабе.

Следует отметить, что сотрудничество таможенной службы с участниками ВЭД является общепризнанным мировой практикой. Это отражено в Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киото, 1973), требующей, чтобы такие отношения носили постоянный официальный характер. Данное требование выдвигает на первый план формирующуюся во многих странах мира (в том числе и в России) новую управленческую парадигму, которую обозначают как маркетинговый подход в государственном управлении.

Актуальность выбранной темы обусловлена также важностью создания эффективной системы управления таможенными услугами, определения концептуальных подходов и стратегии её развития с учетом специфики таможенных регионов России.

Разработанность проблемы. Теория услуг не является новой для мировой экономической мысли, поскольку основные её постулаты разрабатывались в трудах А.Смита, Ж.-Б. Сэя, Ф. Кенэ, Р. Малери, К.Маркса, А.Маршалла. В создание устоявшейся концепции весомый вклад внесли работы Ф. Котлера, Д.Белла, Ж.-Ж. Ламбена, П. Паттерсона, П. Дойля, К. Кёнинг, М. Вебер, Дж. О'Шонесси, в которых сформированы основы общей теории услуг.

Значительна роль в развитии теории государственных услуг российских ученых, определивших услуги как быстроразвивающийся ингредиент народного хозяйства (С.Г. Струмилин, Д.К. Шевченко, Е.А.Громов, В.А. Останин, С.М. Загладина, В.В. Зубчанинов), а также исследовавших usługовую деятельность как самостоятельную часть в структуре общественного

производства (Э.М. Агабабян, В.А. Яковлев, Г.П.Журавлева, Т.В.Соболева, Н.П. Вещекни, В.С. Комаровский и др.).

Учеными Российской таможенной академии, ее филиалов, специалистами Федеральной таможенной службы выполнен ряд научных работ, затрагивающих различные направления совершенствования таможенного администрирования. Среди наиболее значимых исследования С.В. Барамзина, С.Н. Гамидуллаева, В.Ю. Диановой, М.В. Кокорева, К.А. Корнякова, Т.Е. Кочергиной, Э.П. Купринова, Н.Г. Липатовой, В.В. Макрусева, В.В. Наумова, В.Е. Новикова, В.А. Орешкина, В.Ю. Преснякова, В.Т. Тимофеева. Однако в существующих работах вопросы управления услугой деятельностью таможенных органов России не нашли достаточного отражения. Недостаточно исследованы проблемы взаимодействия таможенных органов с участниками ВЭД и вопросы государственного регламентирования таких процедур. В то же время проведенные исследования создают необходимую научную базу для системного подхода к формированию государственных таможенных услуг, к решению проблем управления услугой деятельностью таможенных органов России.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является повышение качества и доступности государственных таможенных услуг на основе разработки системы управления услугой деятельностью таможенных органов России и ее практической апробации в Дальневосточном федеральном округе (ДФФО).

Задача диссертационного исследования заключается в разработке системы управления государственными таможенными услугами и методических рекомендаций по её практической реализации на примере Дальневосточного федерального округа.

Для решения данной задачи и достижения поставленной цели выполнены следующие этапы исследования:

- анализ тенденций развития государственных услуг, раскрытие понятия таможенной услуги как экономической категории;
- определение правовых условий, состояния и проблем управления услугой деятельностью таможенных органов России;
- обоснование маркетингового подхода в качестве методической основы для управления услугой деятельностью таможенных органов России;
- формирование концепции административного регламентирования государственных таможенных услуг на основе маркетингового подхода;

- структуризация административно-правового механизма и разработка операционной модели регламентирования государственных таможенных услуг;
- формирование системы управления служебной деятельностью в таможенных органах России;
- разработка методики и проведение маркетингового анализа внешнеэкономической и таможенной деятельности в Дальневосточном федеральном округе;
- разработка методических рекомендаций и программы внедрения системы управления служебной деятельностью таможенных органов в Дальневосточном федеральном округе и ее оценка.

Гипотеза исследования. Предполагается, что создание системы управления служебной деятельностью таможенных органов России на принципах маркетинга будет способствовать повышению качества и доступности государственных таможенных услуг и, как следствие, дальнейшему развитию взаимоотношений между государством и бизнесом в сфере ВЭД. Ее внедрение поможет участникам ВЭД и государственным служащим достичь более высокого уровня в объединении усилий по обеспечению законпорядка и развития в сферах внешнеэкономической и таможенной деятельности России.

Объектом исследования являются сфера и процессы предоставления государственных таможенных услуг.

Предметом исследования является система управления государственными таможенными услугами, формируемая на основе маркетингового подхода.

Теоретической и методологической основой исследования послужили работы ученых в области теории управления, маркетинга (в том числе некоммерческого), государственного управления, управления таможенной деятельностью, программно-целевой подход как методология решения задач системного характера. При проведении исследования были использованы такие методы научных исследований, как анализ, синтез, сравнение, наблюдение, аналогия, экспертный опрос, анкетирование, интервью, а также методы сравнительного анализа.

Информационную базу исследования составили международные соглашения, законодательные акты Российской Федерации, нормативно-правовые акты Правительства Российской Федерации, аналитические материалы и нормативно-правовые акты ФТС России. В работе также использованы материалы, касающиеся работы Всемирной торговой

организации, результаты интервьюирования, анкетирования и экспертных опросов должностных лиц таможенных органов, представителей организаций – участников ВЭД, а также информация по теме исследования из средств массовой информации, в том числе из компьютерной сети Internet. Кроме этого, труды отечественных и зарубежных ученых-экономистов, в которых освещаются вопросы теории и практики регулирования ВЭД, изучения российского законодательства и нормативных документов РФ по указанной проблематике. Эмпирическую основу исследования составили данные ФТС России, отчеты отдела таможенной статистики и анализа Дальневосточного таможенного управления, публикации в средствах массовой информации, материалы научно-практических конференций.

Методическая схема, описывающая последовательность решенных задач и достижения цели диссертационного исследования, представлена на рис. 1.



Рис. 1. Методическая схема исследования

Научная новизна результатов диссертационного исследования состоит в разработке комплекса теоретических положений и концепции административного регламентирования государственных таможенных услуг по формированию системы управления служебной деятельностью таможенных органов России на принципах маркетингового подхода.

Наиболее существенные результаты исследования, полученные лично автором и выносимые на защиту:

- комплекс понятий: «услуга», «государственная таможенная услуга», «служебная деятельность таможенных органов России», «управление служебной деятельностью таможенных органов», основанных на теоретических разработках отечественных и зарубежных ученых и адаптированных к условиям деятельности таможенных органов России;

- концепция административного регламентирования, разработанная в развитие теории некоммерческого маркетинга применительно к служебной деятельности таможенной службы Российской Федерации, интегрирующая в себе маркетинговый и административный подходы к управлению государственными таможенными услугами;

- система управления служебной деятельностью таможенных органов, реализующая концепцию, административно-правовой механизм и операционную модель регламентирования государственных таможенных услуг, адаптируемая под условия деятельности таможенных органов России и обеспечивающая повышение качества и доступности государственных таможенных услуг;

- методика маркетингового анализа внешнеэкономической деятельности и таможенной деятельности, представляющая собой ключевой компонент системы управления служебной деятельностью, существенно дополняющая существующее методическое обеспечение аналитических подразделений таможенных органов.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в формировании понятийного аппарата, определяющего служебную деятельность таможенных органов, в разработке концепции регламентирования служебной деятельности таможенных органов на основе маркетингового подхода и в развитии методического обеспечения внешнеэкономической и служебной деятельности таможенных органов с учетом отечественного и зарубежного опыта.

Практическая значимость исследования. Теоретические выводы и практические рекомендации, приведенные в исследовании, могут быть использованы Федеральной таможенной службой РФ для определения приоритетов развития управления внешнеэкономической деятельностью Российской Федерации на основании маркетингового исследования государственных таможенных услуг, для совершенствования концепции и методического обеспечения создания проектов административных регламентов государственных таможенных услуг и оценки эффективности их внедрения в работу таможенных органов России, а также Российской таможенной академии и другими высшими учебными заведениями при подготовке специалистов по специальности «Таможенное дело».

Апробация и внедрение результатов исследования велись по нескольким направлениям:

- основные положения диссертационного исследования докладывались на 5 научно-практических конференциях в Российской таможенной академии (27 апреля 2000 г., 14–15 мая 2002 г., 16 декабря 2003 г., 15 апреля 2004 г., 8 декабря 2005 г.). В Тихоокеанском государственном экономическом университете на всероссийской научной конференции (17–18 ноября 2005 г.). Результаты исследования прошли апробацию во Владивостокской таможне;

- разработанные автором учебно-методические материалы использовались в 2005–2006 гг. при подготовке курса лекций и рабочей тетради по дисциплинам «Маркетинг» и «Маркетинг таможенных услуг» в Российской таможенной академии.

Публикации. Основные теоретические положения диссертации нашли отражения в 7 публикациях общим объемом 2,4 п.л. (личный вклад автора 2,0 п.л.), список которых приведен в заключительной части автореферата.

Структура и содержание диссертации определяются логикой исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя девять параграфов, заключения, списка использованных источников, приложения.

Введение

Глава 1. Экономическая сущность государственных таможенных услуг, проблемы управления служебой деятельностью

- 1.1. Тенденции развития государственных услуг. Служба как экономическая категория.
- 1.2. Государственные таможенные услуги.
- 1.3. Служебойная деятельность в таможенных органах России: состояние и проблемы управления.

Глава 2. Разработка системы управления служебой деятельностью на основе маркетингового подхода

- 2.1. Маркетинговый подход в управлении служебой деятельностью таможенных органов.
- 2.2. Концепция административного регламентирования государственных таможенных услуг на основе маркетингового подхода.
- 2.3. Система управления служебой деятельностью таможенных органов России.

Глава 3. Адаптация системы управления служебой деятельностью таможенных органов к специфике Дальневосточного федерального округа

- 3.1. Методика маркетингового анализа внешнеэкономической деятельности в Дальневосточном федеральном округе.
- 3.2. Методика маркетингового анализа таможенной деятельности в Дальневосточном федеральном округе.
- 3.3. Методические рекомендации и программа внедрения системы управления служебой деятельностью в Дальневосточном федеральном округе и ее оценка.

Основные результаты и выводы

Список используемой литературы

Приложения

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность проведенного исследования, охарактеризована степень теоретической разработанности проблемы, сформулированы цели, задачи и предмет исследования, теоретическая и методическая основы исследования, изложены научная новизна и практическая значимость полученных в диссертации результатов.

В первой главе «Экономическая сущность государственных таможенных услуг. проблемы управления услуговой деятельностью» раскрывается понятие услуги как экономической категории, анализируются тенденции развития государственных услуг, вводятся и структурируются понятия государственной таможенной услуги, сферы государственных таможенных услуг, услуговой деятельности таможенных органов, дается оценка современного состояния сферы таможенных услуг, ставится проблема и раскрываются задачи управления государственными таможенными услугами.

Анализ современных тенденций в формировании новых управленческих концепций показывает, что в государственном управлении отечественные и зарубежные специалисты все больше ориентируются на оказание услуг в процессе своей деятельности, признавая этот путь наиболее эффективным для решения задач общественного развития. В России такая перспектива наиболее объемно и последовательно отражена в двух программных документах: в Концепции реформирования бюджетного процесса и в Концепции административной реформы в Российской Федерации. В них в прямой постановке сформулирована одна из наиболее приоритетных целей реформирования современной системы государственных институтов: повышение качества и доступности государственных услуг. Кратчайший путь ее достижения – внедрение стандартов государственных услуг и административных регламентов, регулирующих процессы услуговой деятельности государственных структур.

В научно-методическом и практическом отношениях наиболее существенными являются вопросы формирования понятийной базы и теоретико-методического обеспечения услуговой деятельности государственных органов, разработки эффективных процедур и технологий предоставления услуг, повышения качества управления такими процессами.

Для развивающегося института таможенного администрирования, проблемы государственного масштаба напрямую замыкаются на вопросы

таможенного строительства. Возникает необходимость системного решения широкого спектра практических задач по услуговой деятельности таможенных органов, решение которых должно базироваться как на зарубежном опыте, так и на инновационных управленческих подходах, используемых в России.

В широком плане стоят проблемы разработки теории таможенных услуг и адекватной системы управления государственными таможенными услугами. Учитывая общемировую тенденцию, решение таких вопросов должно основываться на нормах и принципах международных таможенных конвенций и соглашений, на международных стандартах качества (по типу стандартов ИСО 9000).

Основу теории государственных услуг составляют базовые понятия – «услуга» и «государственная услуга». Проведенный анализ трактовок таких понятий, содержащихся в современных экономических теориях, позволил установить свойства, сформулировать и структурировать такие понятия, как «услуга», «государственная таможенная услуга», «услуговая деятельность таможенных органов», «управление услуговой деятельностью».

Услуга — усилия, действия или деятельность, представляющие для потребителя определенную ценность и направленные либо на удовлетворение его потребностей нематериального характера, либо на придание материально-вещественному предмету нового качества.

В широком контексте государственная таможенная услуга (далее – ГТУ) – общественно-экономическое благо в форме таможенной деятельности. В более узкой формулировке таможенная услуга – действия или последовательность действий, реализуемые специальными таможенными инструментами (включая таможенные процедуры, технологии, операции) с целью повышения потребительской полезности сферы ВЭД для государства и участников ВЭД.

В ходе исследования показано, что таможенная услуга имеет системный характер, поскольку воздействует на сферу ВЭД непосредственно, целостно, т.е. как на смежную систему, в результате чего появляется польза (эффект) как для государства в целом, так и для участников ВЭД в частности. Из структуры введенного понятия (рис. 2) видно, что между объектом и субъектом услуги имеется обратная связь (вектор потребительской полезности). По своей экономической природе это регулятор, поскольку именно по этой связи, исходя из потребительской полезности субъекта услуги, объект принимает решение о

его возможностях и целесообразности. По сути, здесь заложен социально-экономический механизм существования государственной таможенной услуги.

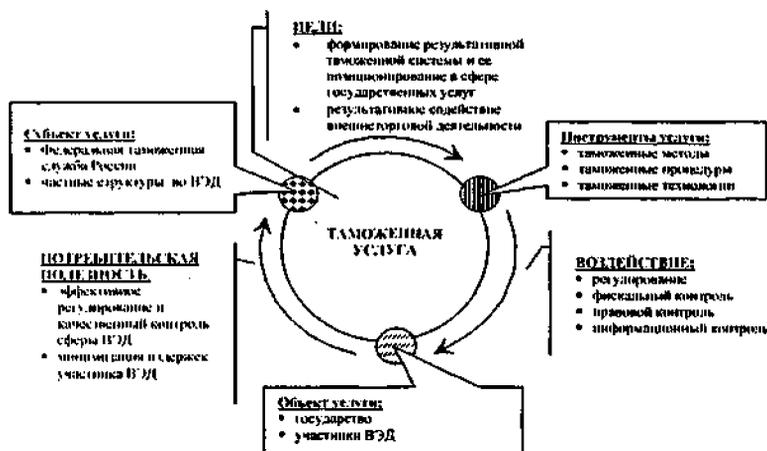


Рис. 2. Структура понятия «таможенная услуга»

Услуговая деятельность – деятельность таможенных органов по предоставлению государственных таможенных услуг. Управление услуговой деятельностью рассматривается как процесс административного регламентирования, включающий этапы маркетингового анализа внешнеэкономической и таможенной деятельности, систематизации, стандартизации и предоставления государственной таможенной услуги. В более упрощенной формулировке управление – это административное регулирование услуговой деятельности таможенных органов.

Введенные понятия отражают современную специфику таможенной деятельности и учитывают международные требования к рассматриваемой сфере услуг. Установлены также фундаментальные взаимосвязи введенных понятий, отраженные на рис. 3. На примере услуг по информированию и консультированию по таможенным вопросам показаны также формы их предоставления участникам ВЭД.

Для успешного существования в сфере государственных услуг как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе Федеральная таможенная служба должна определить, поэтапно разработать и внедрить необходимый

перечень таможенных услуг, повысить эффективность управления услугами и создать благоприятные условия для работы участников ВЭД за счет повышения качества и доступности предоставляемых услуг.

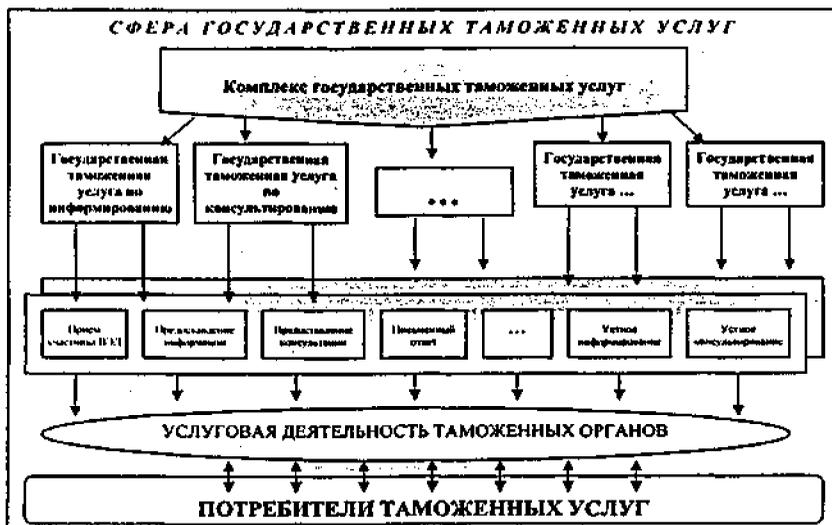


Рис. 3. Государственные таможенные услуги: структура введенных понятий

Для оценки существующего состояния таможенных услуг и возможностей системы управления служебной деятельностью таможенных органов России проведено соответствующее маркетинговое исследование, в котором участвовали представители всех региональных таможенных управлений; общее количество участников тренинга – 130 человек. В качестве экспертов выступили начальники таможен, начальники отделов организации таможенного оформления и таможенного контроля, начальники отделов таможенной статистики и анализа, начальники отделов контроля за доставкой товара. Определены услуги, наиболее предпочтительные для участников ВЭД, и услуги, которые могут нанести ущерб таможенным органам. Проведенные расчеты позволяют позиционировать существующее состояние служебной деятельности таможенных органов и оценить достигнутый уровень управления государственными таможенными услугами (рис. 4).

Реальное состояние таможенных услуг и управления служебной деятельностью отражает позиция в точке А-, представленная на матрице

Бостонской консультационной группы. Анализ данной позиции позволяет сделать общий вывод принципиального характера: система таможенных услуг в настоящее время развита недостаточно как по предоставляемым таможенным услугам, так и по возможностям управления услугами. В соответствии с полученной оценкой она находится в проблемной зоне. Основные проблемы – отсутствие методического обеспечения для решения вопросов, возникающих при взаимодействии таможенных органов с участниками ВЭД, ограниченные возможности правового механизма рассмотрения предложений участников ВЭД и принятия управленческих решений, отсутствие системного подхода и соответствующей организации при управлении служебной деятельностью.

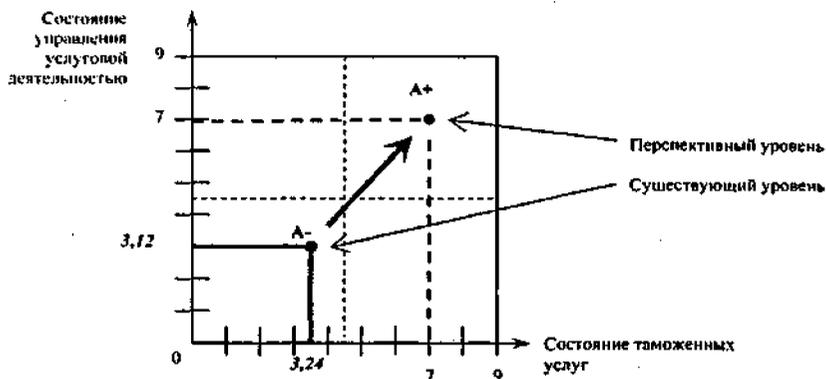


Рис. 4. Состояние таможенных услуг и управления служебной деятельностью

Необходимость совершенствования системы управления государственными таможенными услугами подтверждается также результатами анкетирования участников ВЭД, проведенного в ходе диссертационного исследования, в Дальневосточном федеральном округе (далее – ДВФО).

В целом направление работы по совершенствованию системы управления государственными таможенными услугами определяется объективно сложившейся тенденцией ее развития, а также новой управленческой парадигмой, получившей широкое распространение в ряде развитых зарубежных стран, – маркетинг в государственном управлении. Использование маркетингового подхода для совершенствования системы управления государственными таможенными услугами обуславливает необходимость изучения теоретических положений, исследования практического опыта для

создания соответствующего теоретико-методологического и инструментального обеспечения служебной деятельности таможенных органов России.

Во второй главе «Разработка системы управления служебной деятельностью на основе маркетингового подхода» проведен анализ тенденций развития государственного управления, в результате которого сделан вывод, что современная управленческая парадигма, ориентированная на использование маркетингового подхода, признана многими специалистами наиболее эффективной с точки зрения решения задач развития общества. Можно утверждать, что опыт и технологии маркетинга, связанные с изучением потребностей и интересов людей, анализом их реакции на предложенные услуги, грамотной организацией коммуникативного процесса, — все это представляет несомненный интерес не только для частного, но и для государственного сектора. Такие обстоятельства обуславливают возможность применения маркетингового подхода в сфере государственного управления, а также научного исследования механизмов его реализации в деятельности государственных служб.

На основе выбранного подхода разработана концепция административного регламентирования государственных таможенных услуг. Концепция учитывает специфику реализации административной реформы в таможенных органах и объединяет, с одной стороны, подход к управлению служебной деятельностью на основе административных регламентов, а с другой — маркетинговый подход к организации и развитию служебной деятельности таможенных органов.

Общая цель административного регламентирования государственных таможенных услуг заключается в максимизации социально-экономического эффекта от служебной деятельности таможенных органов при рациональном использовании предоставленных таможенной службе ресурсов.

В задачи административного регламентирования входят: внедрение новой философии и нового механизма взаимоотношений и взаимодействия между таможенной службой и участниками ВЭД; переход таможенных органов в своей служебной деятельности к содействию законной международной торговле; систематическое совершенствование таможенных услуг на основе принципов маркетинга в сочетании с эффективным таможенным контролем; улучшение восприятия торговым и деловым сообществом деятельности таможенной службы Российской Федерации.

Административный регламент – это основной инструмент регламентирования. Он представляет собой набор правил, устанавливающих порядок предоставления государственной услуги, и предопределяет поведение чиновников в процессе служебной деятельности. Регламент описывает и юридически закрепляет действия, выполняемые чиновником, процедуры и их стадии, сроки исполнения, варианты и критерии принятия управленческих решений в органах государственной власти.

Общая процедура административного регламентирования представлена на рис. 5. Здесь анализ отклонений от заданных требований к предоставляемой ГТУ позволяет оценить сложившуюся ситуацию в процессе служебной деятельности (процедура 1). Если отклонения находятся в допустимых пределах, то управление осуществляется без корректировки управляющих воздействий (процедура 3). Для новой ранее известной ситуации требуется анализ существующих административных регламентов и выбор (процедура 4). Для ранее неизвестной ситуации необходимо создать новый стандарт ГТУ и соответствующий административный регламент (процедура 2).

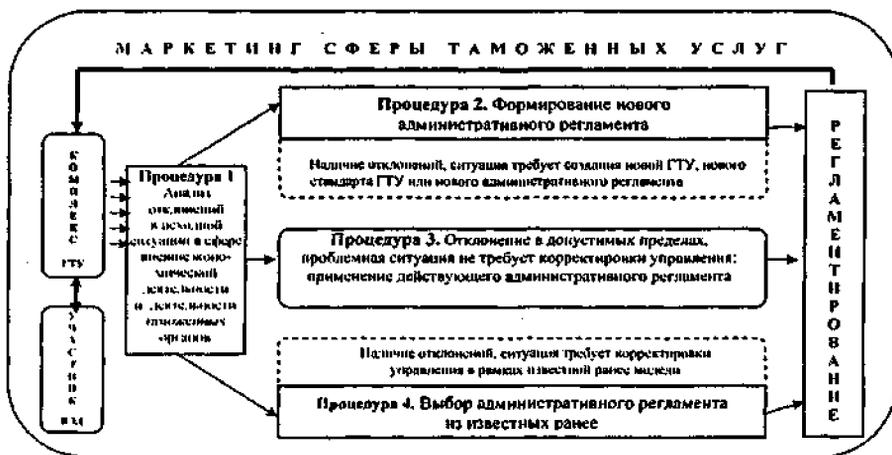


Рис. 5. Общая процедура административного регламентирования государственных таможенных услуг

Маркетинговый анализ сферы таможенных услуг реализуется соответствующей системой, включающей персонал, оборудование, методику и процедуры сбора, накопления, обработки, анализа, оценки и распределения

используемой при принятии управленческих решений своевременной и достоверной информации. Основной компонент системы – методика маркетингового анализа внешнеэкономической и таможенной деятельности. Посредством маркетинговых исследований выявляются проблемы в сфере ВЭД, в деятельности таможенных органов, в их служебной деятельности, а также разрабатываются альтернативные варианты их решения.

Применение административных регламентов в качестве инструмента управления процессом предоставления государственных таможенных услуг, реализация такого процесса на принципах маркетинга принципиально изменяют управление служебной деятельностью как в административно-правовом и процедурном отношениях, так и в целом – системно.

Концепция административного регламентирования представляется в качестве базовой идеи системы управления служебной деятельностью таможенных органов. Содержание, структуру и функционирование самой системы раскрывают следующие компоненты: организационный механизм ее создания, административно-правовой механизм и операционная модель регламентирования государственных таможенных услуг, методика маркетингового анализа внешнеэкономической и таможенной деятельности, организационная структура управления служебной деятельностью таможенных органов.

Административно-правовой механизм регламентирования государственных таможенных услуг (рис. 6) определяет универсальную процедуру разработки и утверждения проекта административных регламентов ГТУ. Его практическая реализация подтверждена на примере разработки административного регламента ГТУ по информированию и консультированию по вопросам таможенного дела (АРИК).

Результаты анкетирования, проведенного в таможенных органах среди брокеров, участников ВЭД, позволили сделать общий вывод о том, что предложенные организационные, нормативно-правовые и процедурные решения позволяют упорядочить процесс информирования и консультирования, повысить качество и доступность предоставляемой информации, а также качественно улучшить взаимодействие таможенных органов с участниками ВЭД и другими потребителями государственной таможенной услуги.

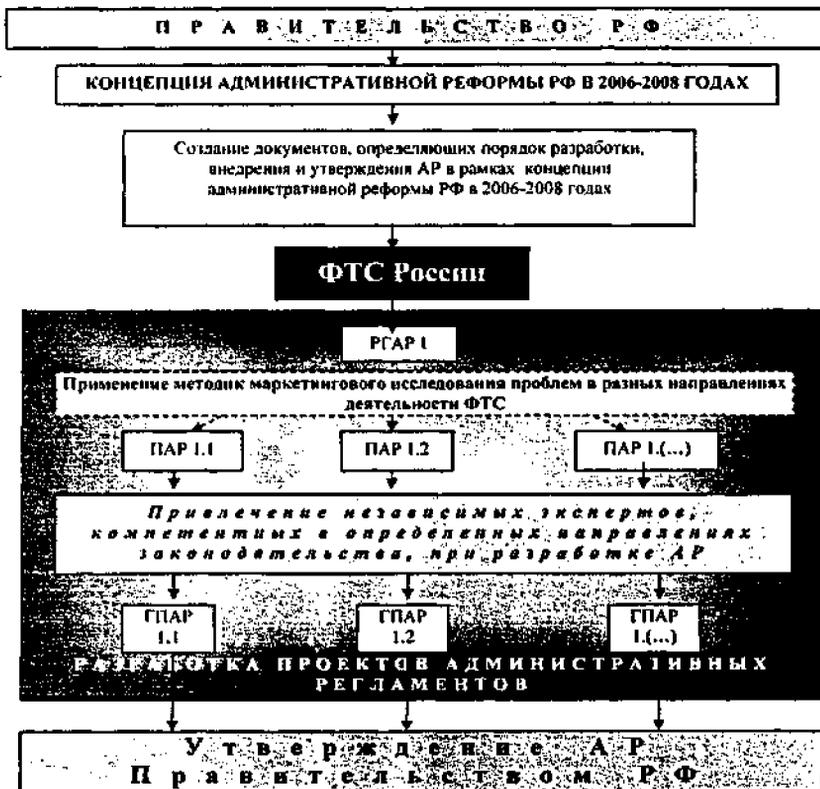


Рис. 6. Административно-правовой механизм регламентирования ГТУ:

РГАР – рабочая группа по разработке АР по направлению I – РГАР I (например, лицензирование, выдача разрешений, проведение проверок, информирование граждан, приём граждан и др.); ПАР 1.1 – проект АР №1 по направлению I; ГПАР 1.1 – готовый проект АР по направлению I и т.д.

Организационный механизм создания системы управления служебной деятельностью (СУУД) схематично представлен на рис. 7. Он раскрывает основные этапы разработки и внедрения такой системы.

Разработанная операционная модель регламентирования государственных таможенных услуг (рис. 8) представлена основными этапами процесса управления служебной деятельностью таможенных органов. Она связывает воедино процедуры формирования административных регламентов и процесс предоставления государственных таможенных услуг.



Рис. 7. Организационный механизм создания системы управления служебой деятельностью



Рис. 8. Операционная модель регламентирования государственных таможенных услуг

Методика маркетингового анализа (исследования) представляется в виде комплекса мероприятий научно-технического, организационно-функционального и административно-правового характера. Общий алгоритм анализа представлен на рис. 9 и включает следующие этапы: количественный анализ состояния ВЭД и деятельности таможенного органа, экспертный анализ состояния служебной деятельности таможенных органов, оценку качества управления служебной деятельностью таможенных органов, формирование методических рекомендаций по освоению и внедрению системы управления служебной деятельностью таможенных органов в условиях региона. В основу методики положены как количественные методы, так и экспертные методы анализа.

Результаты работ по методике могут быть использованы для формирования административных регламентов и систем управления служебной деятельностью на уровне таможен, региональных таможенных управлений, аппарата управления ФТС России и таможенной службы России в целом, а также для оценки их деятельности и выработки путей дальнейшего совершенствования.

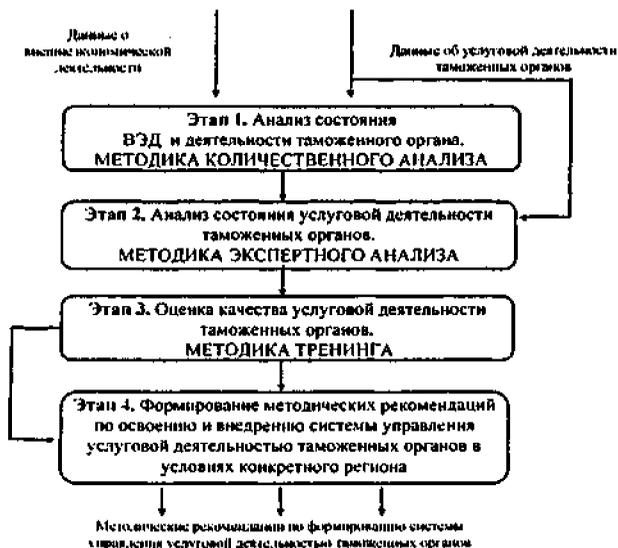


Рис. 9. Методика маркетингового анализа внешнеэкономической и таможенной деятельности

В ходе исследования показано, что решения по созданию СУУД, административно-правовой механизм и операционная модель регламентирования государственных таможенных услуг являются универсальными для системы управления служебной деятельностью любого таможенного органа. В то же время методика маркетингового анализа и организационная структура системы управления зависят как от уровня таможенного органа в организационной структуре Федеральной таможенной службы РФ, так и от специфики региона его деятельности.

В третьей главе «Адаптация системы управления служебной деятельностью таможенных органов к специфике ДВФО» проведен маркетинговый анализ внешнеэкономической и таможенной деятельности в ДВФО, разработаны методические рекомендации и программа по адаптации системы управления служебной деятельностью таможенных органов в ДВФО и ее оценка.

В соответствии с методикой проведен анализ внешнеэкономической и таможенной деятельности в ДВФО с целью разработки рекомендаций по адаптации системы управления служебной деятельностью, приближенной к специфике региона.

Анализ состояния ВЭД ДВФО показал, что с каждым годом внешняя торговля в регионе продолжает динамично развиваться (рис. 10)

Показатели характеризующие деятельность таможенных органов ДВФО за 1994-2005 гг.

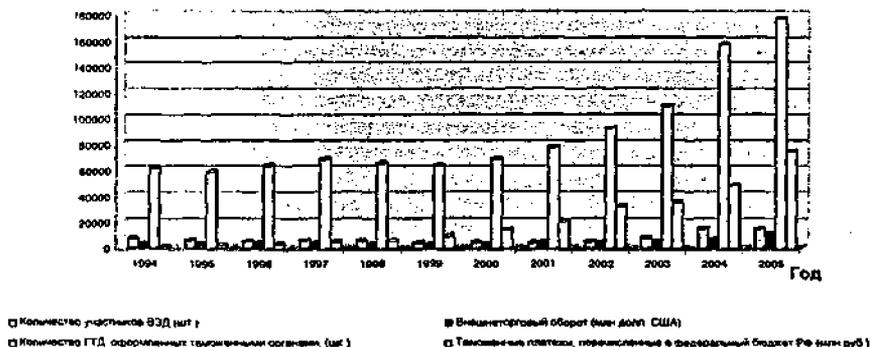


Рис. 10. Показатели, характеризующие деятельность таможенных органов ДВФО

Проведенный анализ позволяет также дать адекватную оценку состояния региона, его негативных тенденций и перспектив развития, количественно описать распределение участников ВЭД региона (рис. 11).

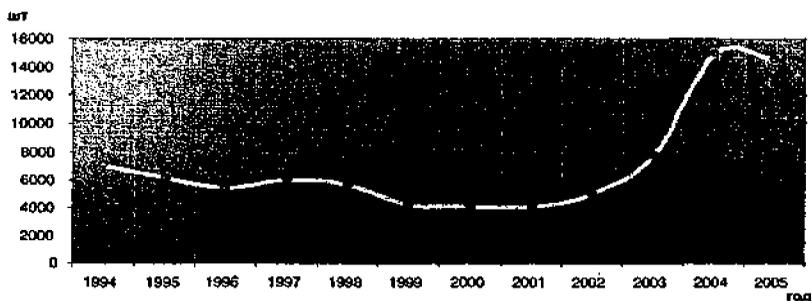


Рис. 11. Динамика количества участников ВЭД ДВФО в 1994–2005 гг.

В результате исследования распределения количества зарегистрированных участников ВЭД за 12 лет отчетливо проявилась общая тенденция роста, определились лидеры по субъектам федерации ДВФО – Приморский край, Хабаровский край, Сахалинская область.

Экспертный анализ состояния СУУД ДВФО и качества предоставляемых государственных таможенных услуг позволяет определить развитие СУУД ДВФО как недостаточное и по ресурсному обеспечению, и по возможностям СУУД.

В целом результаты анализа позволяют сформулировать следующее важное обобщение: в сложившихся условиях, выбирая идеологию содействия бизнесу, таможенные органы ДВФО должны определить свое место в сфере таможенных услуг, учитывая, что определенную нишу в ней занимают различного рода брокерские конторы и консультационные фирмы, шире – бизнес-структуры.

Дана оценка состояния служебной деятельности таможенных органов в ДВФО после ввода административного регламента по информированию и консультированию по вопросам таможенной деятельности. Эксперты (сотрудники таможенных органов и участники ВЭД) делают однозначный вывод, что качество и доступность предоставления таких услуг выросли. Оценку экспертов подтверждает диаграмма, построенная на основании данных Владивостокской таможни (рис. 12).



Рис. 12. Количество консультаций до и после введения АРИК во Владивостокской таможне

Разработана программа создания и внедрения СУУД, включающая все этапы формирования системы и адаптированная под специфику ДВФО.

Предлагается создать в таможенных органах ДВФО *Службу управления государственными таможенными услугами* (далее - СУГТУ) с вертикально функционально подчиненных подразделений на каждом уровне управления таможенными органами от ФТС России до таможни включительно. Нормативно за ней предполагается закрепить задачу обеспечения функционирования СУУД, придав статус координатора всей деятельности таможенных органов по реализации концепции административного регламентирования ГТУ.

Предлагается типовая организационно-функциональная структура подразделений СУГТУ в таможенных органах ДВФО (рис. 13). Для этого необходимо разработать соответствующее положение о СУГТУ ФТС России, РТУ и таможни. Подготовлены предложения по кадровому, информационно-техническому и другим видам обеспечения службы. Даны рекомендации для проведения эксперимента по внедрению СУУД и созданию АИС «Мониторинг ГТУ» на правах компонента ЕАИС ФТС России.

Результаты исследования позволяют провести сравнительную оценку качества СУУД до и после разработки и внедрения административного регламента по информированию и консультированию по вопросам таможенной деятельности. Диаграмма позиционирования СУУД в ДВФО представлена на рис. 13. Эксперты отмечают качественное улучшение СУУД по научно-методическому, правовому, организационному и информационному направлению услуговой деятельности.



Рис. 13. Предлагаемая функциональная структура подразделений Службы взаимодействия таможенных органов с бизнес-сообществом

Таким образом, создание СУУД на принципах маркетинга поможет существенно улучшить управления ГТУ. Использование научно обоснованных результатов диссертации будет способствовать дальнейшему развитию служебной деятельности таможенной системы. При этом, по полученным оценкам, качество решения задач ФТС России при соответствующем взаимодействии с бизнесом повышается более чем в два раза (рис. 14), а задач системного характера (включая задачи планирования и прогнозирования, управления рисками, правового обеспечения, оптимизации структуры и инфраструктуры таможенных органов и пр.) – на 35–55%.

В целом создание СУУД позволит:

- усовершенствовать существующую систему управления таможенной деятельностью, повысив ее качество;
- создать новый механизм взаимодействия таможенной службы с участниками ВЭД, сократить неоправданные расходы участников ВЭД при прохождении таможенных формальностей;
- создать предпосылки и условия содействия законной международной торговле, ускорения внешнеторгового товарооборота Российской Федерации и обеспечения комфортности ведения ВЭД;

- улучшить восприятие торговым и деловым сообществом деятельности таможенной службы Российской Федерации;
- решить задачу облегчения вхождения Российской Федерации в ВТО/ГАТТ.

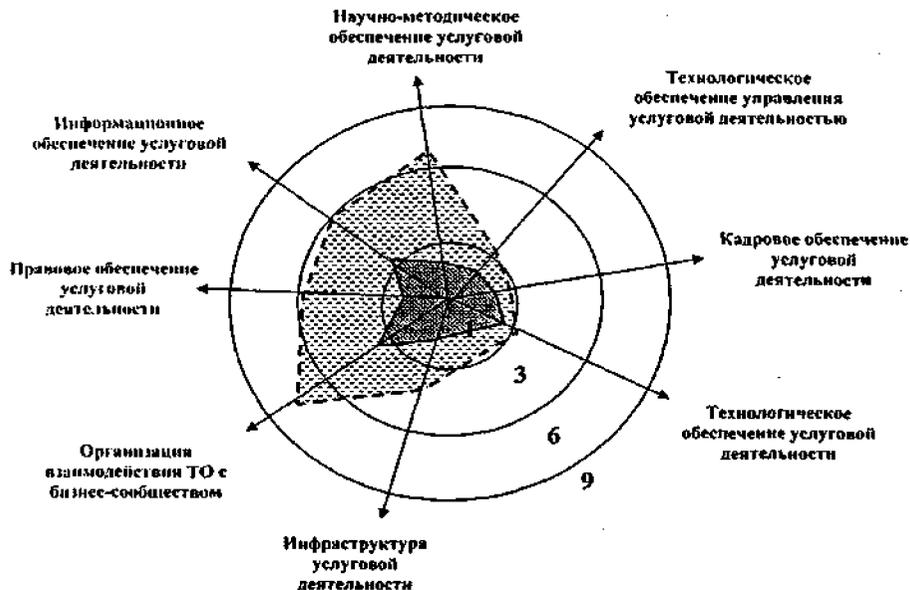


Рис. 14. Диаграмма оценки качественных изменений СУУД (на примере ДВФО)

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И ВЫВОДЫ

1. Решена актуальная задача по созданию СУУД таможенных органов, реализующая концепцию, административно-правовой механизм и операционную модель регламентирования ГТУ и адаптируемая под условия деятельности таможенных органов России. Показано, что концептуальный подход, организационно-правовой механизм и методическое обеспечение системы управления применимы при решении задач административной реформы в других министерствах и ведомствах.

2. Раскрыт комплекс понятий: «услуга», «государственная таможенная услуга», «сфера государственных таможенных услуг», «услуговая деятельность таможенных органов России», «управление услуговой деятельностью»,

отражающих специфику услуговой деятельности таможенных органов России и учитывающие международные требования к рассматриваемой сфере услуг.

3. Обоснована необходимость и представлены базовые теоретические положения маркетингового подхода, ориентирующего, управленческую деятельность государственных служб на качественное решение проблем потребителей, которые основаны на теоретических разработках отечественных и зарубежных ученых и адаптированные под условия услуговой деятельности таможенных органов России.

4. Разработаны принципы и методика создания проектов административных регламентов, включая инструментальные средства маркетингового анализа, методы тренингов, экспертного анализа, анкетирования и масштабной линейки.

5. Сформированы и раскрыты концептуальные положения, интегрирующие принципы маркетинга и регламентирования государственных таможенных услуг, разработан соответствующий правовой механизм формирования административного регламента государственных таможенных услуг, апробированный в ходе разработки и внедрения в таможенных органах ДВФО административного регламента по информированию и консультированию в таможенном деле.

6. Разработана методика маркетингового анализа внешнеэкономической деятельности и таможенной деятельности, представляющая собой ключевой компонент СУУД, существенно дополняющая существующее методическое обеспечение аналитических подразделений таможенных органов. Апробация методики во Владивостокской таможне показала высокую степень схожести теоретических и практических результатов.

7. Разработаны методические рекомендации по внедрению СУУД в практику работы российской таможенной службы, включая методическое, нормативно-правовое, организационное, кадровое и информационно-техническое обеспечение; предложена типовая структура службы управления государственными таможенными услугами с учетом специфики деятельности таможенных органов ДВФО.

8. Показано, что эксперимент по внедрению СУУД в таможенных органах ДВФО способствует решению задач содействия бизнесу и внешней торговле, позволяет руководству таможенных органов повысить качество управления и обеспечить доступность ГТУ, а также выйти на новый уровень партнерства таможенной службы с бизнес-сообществом.

9. Результаты диссертационной работы могут быть положены в основу дальнейших исследований по развитию концепции маркетинга в сфере государственного управления, повышению эффективности управления государственными таможенными услугами, а также по практической реализации СУУД в таможенных органах России.

Список опубликованных работ по теме диссертации

1. Сафронов А.В. Совершенствование таможенного администрирования// Современное состояние, проблемы и перспективы таможенного дела на Дальнем Востоке России: Сборник научных трудов/ Под общ. ред. В.И. Дьякова.– Владивосток: ВФ РТА, 2004.– С.113–116.– 0,3 п.л.
2. Сафронов А.В., Макрусев В.В. Проблемные вопросы содействия участникам внешнеторговой деятельности (таможенный аспект)// ФОРУМ. Методический сборник. Выпуск 13.– М.: РИО РТА, 2004.– С.82–88.– 0,4 п.л.
3. Сафронов А.В. Проблема интеграции Дальнего Востока в систему Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества// Проблемы и пути развития местного самоуправления и предпринимательства: тез. докл. всерос. научн. конф.– Владивосток: ТГЭУ, 2005.– С. 90–92.– 0,2 п.л.
4. Сафронов А.В. Совершенствование управления государственными таможенными услугами на принципах маркетинга// Таможенное дело в период реформ: региональные проблемы: Сборник научных трудов/ Под общ. ред. В.И. Дьякова.– Владивосток: ВФ РТА, 2005.– С.123–129.– 0,4 п.л.
5. Сафронов А.В. Актуальность развития маркетинга в системе управления государственными таможенными услугами// Таможенное дело, экономика и право на Дальнем Востоке: Сборник научных трудов/ Под общ. ред. В.И. Дьякова.– Владивосток: ВФ РТА, 2006.– С.134–139.– 0,4 п.л.
6. Сафронов А.В. Маркетинг как основа повышения эффективности управления государственными таможенными услугами маркетинга// Таможенное дело, экономика и право на Дальнем Востоке: Сборник научных трудов/ Под общ. ред. В.И. Дьякова.– Владивосток: ВФ РТА, 2006.– С.144–149.– 0,3 п.л.
7. Сафронов А.В. Административный регламент – основной инструмент системы управления государственными таможенными услугами// Россия и АТР / Под общ. ред. д.и.н. В.Л. Ларина.– Владивосток, 2006.– С.100–105.– 0,4 п.л.

Сдано в набор 24.10.2006 г. Подписано в печать 25.10.2006 г.
Формат 60x84/16. Гарнитура «Times New Roman».
Физ. печ. л. 2,0. Уч.-изд. л. 1,89. Усл. печ. л. 1,86.
Тираж 100 экз. Изд. № 236. Заказ № 601.
РИО РТА, 140009, г. Люберцы Московской обл.,
Комсомольский пр., 4.

