

© 2008 г. В.В. Макрусев, В.Ю. Дианова, О.В. Маркина

## **УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИИ НА ОСНОВЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОДХОДА**

*Рассматривается актуальная проблема формирования нового подхода к управлению развитием таможенных органов России в условиях стратегических изменений на основе положений институционально-эволюционной теории. Раскрываются основные теоретические и концептуальные положения институционального подхода, определяются условия формирования таможенного института, институциональной среды эволюции таможенного дела. Сформулированы основные элементы концепции развития таможенного дела России в современных условиях и дана их краткая характеристика.*

*Ключевые слова: институциональный подход, институционально-эволюционная теория, таможенная служба, таможенный институт, развитие таможенных органов, управление развитием, институционализация.*

Необходимость повышения качества таможенных услуг определяет новые институциональные условия развития таможенной службы Российской Федерации. Возникает необходимость в разработке и внедрении современных подходов и методов повышения эффективности таможенного администрирования и качественного управления институциональным развитием таможенных органов. Актуальность проблемы обусловлена новыми параметрами условий развития таможенных органов. В частности, они закреплены в Киотской конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур и рамочных стандартах безопасности и облегчения международной торговли. В указанных документах четко определено, что эффективное институциональное развитие является важнейшим направлением совершенствования таможенного администрирования и развития таможенных служб мира [1].

Необходимость формирования новых подходов к таможенному строительству в России зафиксирована в Концепции развития таможенных органов РФ, Целевой программе Федеральной таможенной службы «Развитие таможенных органов РФ» на период 2006-2010 гг. и ведомственной бюджетной целевой программой «Институциональное развитие и формирование информационно-технического потенциала таможенных органов». Одним из перспективных концептуальных подходов к проблеме развития таможенных органов в условиях изменений, на наш взгляд, является институциональный подход. Институционально-эволюционная теория содержит теоретико-методологический и технологический инструментарий решения поставленной проблемы развития таможенных органов, адаптация и совершенствование которого позволит разработать теоретические основы и методические положения управления развитием таможенного дела в рамках единой платформы таможенного менеджмента [2].

Новые условия развития таможенных администраций формируют сегодня общую концепцию институционализации таможенного дела (рис. 1). Она объединяет новую философию таможенного дела («контроль в виде сервиса») [3], идеологию развития таможенных институтов и важнейшие направления институционализации.



Рис. 1. Концепция институционализации таможенного дела

Дальнейшее развитие мировой торговли возможно только при создании благоприятных условий для ее осуществления, что зависит от эффективности деятельности таможенной службы как социально-экономического института государства и регулятора внешнеторговой деятельности, а также от качества услуг, оказываемых таможенными органами. Выделение в качестве приоритетной сервисной функции таможенной службы и ее реализация является в современных условиях важнейшим направлением институционализации таможенного института, определяющим все остальные направления совершенствования таможенной деятельности.

Выполнение сервисной функции таможенной службой предполагает оказание таможенных услуг различным потребителям: государству, обществу, отдельным гражданам, участникам внешнеэкономической деятельности. Под таможенной услугой понимается последовательность действий, реализуемые специальными таможенными инструментами с целью повышения потребительской полезности сферы ВЭД для государства и участников внешнеторговой деятельности. Потребительская полезность связана с эффективным регулированием и качественным контролем сферы ВЭД (речь идет преимущественно о пользе для государства) и с минимизацией транзакционных издержек участников внешнеторговой деятельности в таможенном секторе (польза для участника ВТД) [4]. Исследование динамики трансформационных издержек таможенной службы России позволило выявить основные проблемы и перспективные направления ее институционального развития. Анализ финансовых документов ФТС России позволил сгруппировать все затраты на таможенную службу по двум направлениям: затраты, обеспечивающие функционирование таможенных органов, и затраты, направленные на развитие таможенной службы, ее трансформацию в процессе институционализации (рис. 2). Анализ соотношения указанных групп издержек позволяет делать выводы о периодичности, характере и источниках развития таможенной службы в определенный период, а проведение корреляционно-регрессионного анализа указанных элементов и результативных показателей деятельности таможенных органов дает возможность прогнозировать перспективные направления финансирования, максимально обеспечивающих комплексное развитие таможенных органов и достижение ими поставленных целей.



Рис. 2. Динамика финансирования таможенной службы России

В ходе исследования определено, что ключевыми направлениями институционализации являются: правоохранительная деятельность таможенных органов, инфраструктура, международное сотрудничество таможенных администраций, кадровая и социальная политика, научные исследования.

Установлена наиболее целесообразная структура финансирования таможенных органов по основным направлениям развития (рис.3).



Рис. 3. Динамика финансирования таможенной службы по основным направлениям развития

В качестве ключевого критерия оценки результативности деятельности таможенной службы выбран показатель взимания таможенных платежей. Проведенный корреляционно-регрессионный анализ, направленный на выявление влияния финансирования того или иного направления институционализации таможенных органов на изменение данного показателя, позволил получить следующие результаты (таблица 1):

Значения коэффициентов корреляции и регрессии таможенных платежей и структуры затрат в разрезе финансирования направлений институционализации таможенной службы за период 2002 - 2007 гг.

№ п/п		Функционирование		Развитие	
		Коэффициент корреляции	Коэффициент регрессии	Коэффициент корреляции	Коэффициент регрессии
1	Международное сотрудничество таможенных администраций	-0,16	0,03	0,96	0,93
2	Правоохранительная деятельность	0,98	0,97	-0,67	0,45
3	Научные исследования	-0,53	0,29	0,92	0,84
4	Инфраструктура	0,74	0,55	-0,01	0,01
5	Кадровая и социальная политика	0,86	0,74	-0,53	0,29

Проведенный анализ подтверждает, что наиболее весомыми направлениями финансирования институционализации таможенной службы, позволяющими достигать значимые результативные показатели в стратегической перспективе, являются:

- затраты на развитие международного сотрудничества таможенных администраций мира (реализацию так называемой «второй опоры» Рамочных стандартов);
- затраты на обеспечение функционирования правоохранительной деятельности;
- затраты на развитие научных исследований в таможенной сфере;
- финансирование основных направлений кадрового обеспечения и социальной политики.

Важно также отметить, что нестабильность и недостаточность финансирования деятельности таможенных органов по основным направлениям институционализации приводит к недостижению или несвоевременному достижению поставленных Президентом и Правительством РФ задач, затормаживает развитие таможенной службы как государственного института.

Таким образом, точечное, своевременное и стабильное финансирование выявленных наиболее значимых аспектов институционализации таможенных органов, на наш взгляд, позволит обеспечить создание условий для: полномасштабного функционирования таможенной службы, развития перспективных направлений деятельности в рамках институционализации таможенной службы; достижения поставленных целей и своевременного решения задач в сфере таможенной деятельности; повышения эффективности таможенных органов в стратегической перспективе, в том числе и с точки зрения снижения трансакционных издержек.

На основе проведенного исследования динамики институциональной среды функционирования и развития таможенных органов, а также основных параметров их деятельности, автором разработаны основные положения концепции управления развитием таможенных органов на теоретико-методологической платформе институционального подхода. Концепция управления институционализацией в широком смысле представляет собой совокупность взглядов на проблему развития таможенных органов и охватывает все запланированные, организуемые и контролируемые перемены в области стратегии, производственных процессов, структуры и культуры данного социально-экономического института. К элементам предлагаемой концепции относятся: ключевые идеи, принципы и направления развития таможенных органов; инструменты анализа институциональной среды таможенных органов в динамике, а также инструменты управления институциона-

лизацией, применение которых позволит повысить эффективность управления развитием таможенных органов. В предлагаемой концепции управление институционализацией рассматривается как осознанная деятельность по переводу таможенных органов из текущего институционального состояния в будущее, предварительно описанное состояние, то есть деятельность, обеспечивающая перевод системы на качественно новый уровень развития. Концепция включает два основных аспекта – теоретический (концептуальная) часть и практический (прикладная) часть.

*Управление институционализацией подразумевает* – обеспечение непрерывного развития таможенной службы как института, представляемого эволюционирующими концептуальными, правовыми и организационными положениями и компонентами.

Предлагаемая Концепция, которая в общем виде представлена на рис. 3, объединяет основные уровни институционализации, системные идеи, принципы, институциональные направления развития таможенных органов и основные задачи, решаемые в процессе реализации данной концепции.

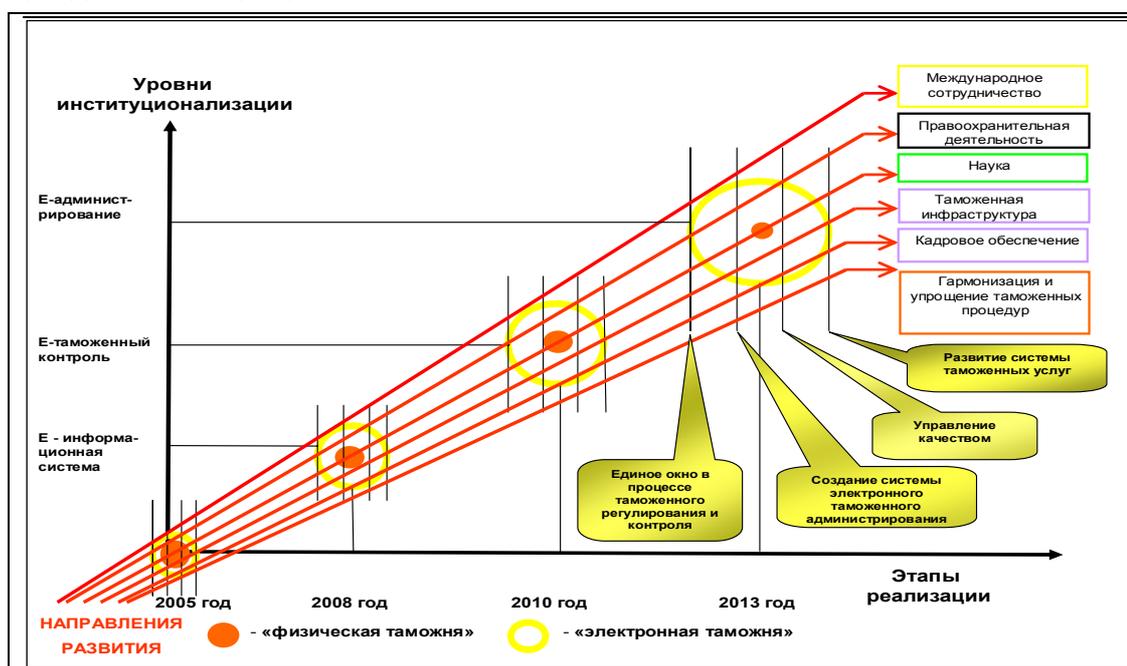


Рис 3.

### Концепция развития таможенной службы России

Рассматривая практический аспект предлагаемой концепции необходимо отметить, что в основе процесса управления институционализацией лежит общий алгоритм стратегического управления, который объединяет аналитическую и прогностическую деятельность, выбор соответствующей стратегии и разработку программ и планов развития. Анализ среды является исходным элементом процесса стратегического управления развитием, так как он обеспечивает базу для определения видения, миссии и целей организации, а также для выработки стратегии поведения, позволяющей организации осуществить свою миссию и достичь своих целей. Значимую часть Концепции составляют инструменты анализа институциональной среды таможенных органов: методика проведения многомерного институционального анализа динамики среды функционирования и развития таможенных органов, методика идентификации факторов развития таможенных органов (на основе метода главных факторов), методики анализа и оценки транзакционных и трансформационных издержек таможенных органов (дополненные элементами корреляционно-

регрессионного анализа). Комплексное применение указанных инструментов позволяет выявлять динамику показателей институциональной среды, определять благоприятные и неблагоприятные периоды для развития таможенных органов; идентифицировать важнейшие факторы, влияющие на процесс функционирования и развития таможенных органов и вызывающие необходимость прогрессивных изменений в таможенных органах; выявлять направления финансирования перспективных аспектов институционализации, позволяющие за достигать поставленные цели и значимые результаты, и, наконец посредством анализа транзакционных издержек идентифицируются узкие места и выявляются направления институционализации (содержательные и структурные). При осуществлении управления развитием во внимание должны приниматься различные уровни вмешательства в старую институциональную структуру (индивидуум, группа, подразделение, таможенная служба в целом и протекающие в ней процессы), а также многочисленные организационные параметры, такие как структура, процессы, производственная технология, информационные технологии, организационная культура, рассматриваемая как модель основополагающих ценностей и принципов, разделяемых сотрудниками таможенных органов, а также кадровые ресурсы.

Четкое формулирование стратегического видения – необходимая предпосылка устойчивого развития и обеспечения стратегического лидерства в будущем. Видение необходимо для эффективного руководства и принятия ответственных решений; оно ориентирует таможенную службу на будущее, определяет приоритетные потребности потребителей таможенных услуг, перспективные направления развития, а также долгосрочную конкурентную позицию.

Предлагаем следующую формулировку видения для таможенной службы России: создание в XXI веке конкурентоспособной таможенной службы, осуществляющей эффективное таможенное администрирование, обеспечивающее цивилизованные условия для развития международной торговли в сочетании с эффективной защитой национальной безопасности и экономических интересов страны. Миссия организации – это общая цель организации, четко выраженная причина ее существования. Миссия таможенной службы представляет собой качественно выраженную цель организации, которая преобразуется затем в систему долгосрочных и краткосрочных целей, отраженных в программах и планах. Миссия таможенной службы представлена на рис. 4.



Рис. 4. Миссия Федеральной таможенной службы России

Рассмотрим основные элементы системы управления институционализацией таможенной службы. Управление институционализацией представляется как процесс подготовки, принятия и реализации стратегических решений, направленный на достижение поставленных целей в долгосрочном периоде и обеспечение адаптации системы к изменяющимся условиям посредством изменения ее качественных характеристик. При реализации

концепции стратегического управления процессом институционализации таможенной службы России важным представляется выделять ключевые параметры институционализации, на которые необходимо направлять управляющие воздействия. Ключевые параметры выявляются, как правило, в ходе анализа результатов мониторинга таможенной деятельности и институциональной среды ее функционирования и представляются в качестве констант предложенной «матрицы институционализации» (рис.5) [5].

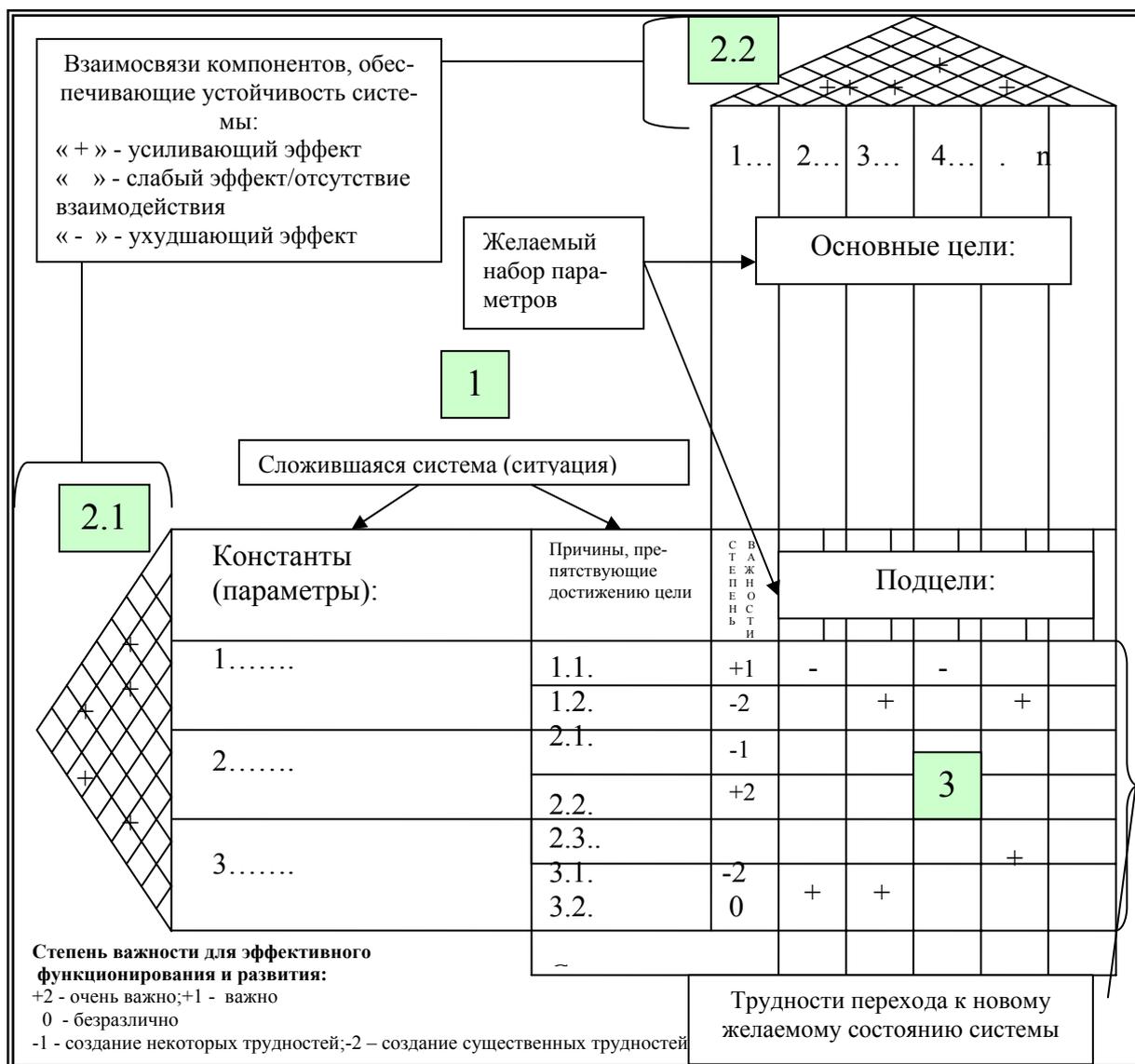


Рис. 5 . Матрица институционализации.

Применение матрицы позволит, на наш взгляд, анализировать, контролировать и направлять процесс институционализации таможенной службы в процессе ее эволюционного развития, тем самым, делая этот процесс управляемым. Практическая значимость применения матрицы в управлении развитием таможенной службы состоит в том, что она дает ответы на следующие важные вопросы: последовательность выполнения изменений, темп и характер изменений, а также оценка изменений организаторами данного процесса. Подведение результатов позиционирования констант на матрице институционализации обеспечивает руководство высшего звена информацией, являющейся стартовой для осу-

ществления реформ и определения направлений дальнейшей институционализации таможенной службы.

В заключении необходимо отметить, что разработанный методический аппарат управления развитием таможенных органов России позволит руководству и специалистам ФТС принимать адекватные управленческие решения стратегического характера о целесообразности осуществления процесса институционализации и его перспективных направлениях. Реализация предлагаемой концепции призвана обеспечить:

- развитие внешнеэкономических связей при упрощении и ускорении таможенных процедур;

- повышение качества и сокращение времени обслуживания участников ВЭД, обеспечение точности расчетов с ними;

- повышение конкурентоспособности национальной экономики, оказание защиты и покровительства отечественным производителям и экспортерам продукции;

- увеличение поступлений платежей в бюджет за счет более полного сбора налогов и пошлин, усиления борьбы с беспошлинным ввозом товаров;

- защиту граждан Российской Федерации от импорта недоброкачественных и вредных товаров, экологически опасной продукции;

- повышение эффективности в пресечении контрабанды наркотиков, оружия, валюты и культурных ценностей;

- пресечение деятельности организаций, занимающихся отмыванием грязных денег, взыскание с виновников ущерба от незаконных операций в сфере ВЭД;

- укрепление сотрудничества таможенных органов с другими государственными службами, регулирующими ВЭД, с правоохранительными органами, а также с таможенными органами других стран, интенсификацию обмена информацией с ними.

В результате реализации концепции дальнейшее развитие и обновление получит материально-техническая база таможенной службы, улучшится технология таможенного обслуживания, повысится уровень профессиональной подготовки сотрудников, улучшится нормативно-правовое, методологическое и информационное обеспечение таможенной службы. Затраты на реализацию концепции развития дадут высокие экономические результаты в виде прироста поступлений в бюджет таможенных платежей.

### Литература

1. Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли, разработанные под эгидой Всемирной таможенной организации. Редакция 2.0.
2. Институциональная экономика: Учебник / Под общ. ред. А. Олейника. М. 2005.
3. *Макрусов В.В.* Основы системного анализа: направления, проблемы, методология. М., 2001.
4. *Дианова В.Ю., Макрусов В.В.* Маркетинг таможенных услуг. М., 2005.
5. *Milgrom P., Roberts J.* Predation, reputation, and entry deterrence // *Journal of Economic Theory*. 1982. vol. 27