

© 2011 г. *В.В. Макрусов, М.А. Месяц*
УДК 334.7

ИНТЕГРАТИВНАЯ МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ ТАМОЖЕННЫМ ДЕЛОМ РОССИИ: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ

В последнее время в России произошли значительные изменения в деятельности государственного сектора, отражающие общие тенденции развития всего общества. Модернизация государственных институтов, наряду с развитием инфраструктуры, инновациями и инвестициями, определена Президентом России в качестве одного из приоритетных направлений в реализации экономической политики и экономических преобразований в Российской Федерации¹.

Таможенное дело, как специфический государственный институт, также находится в стадии непрерывных институциональных преобразований, целью которых являются качественное повышение результативности регулирования внешнеэкономической деятельности России, формирование условий стабильной, благоприятной среды для внешней торговли, создание современных и универсальных инструментов таможенного регулирования и контроля [1].

Новая философия таможенного дела – «контроль в виде сервиса» – требует своего практического воплощения, что невозможно без разработки новых идей, правовых норм, таможенных процедур и реализующих их механизмов, а в целом – без качественных системных преобразований института таможенного дела, таможенных органов России [2].

В настоящее время и таможенное дело, и таможенная служба, как развивающийся государственный институт, изучены недостаточно, что принципиально ограничивает возможности качественного решения проблем управления таможенным делом. По нашему мнению, центральной в комплексе

¹Выступление Д.А. Медведева на V экономическом форуме в 2008 году в Красноярске.

проблем становится проблема интеграции существующего и формируемого теоретико-методологического инструментария. Представляемые концептуальные положения и проблемные вопросы создания инновационной модели управления таможенным делом России ориентированы именно на разработку интегративного подхода.

Наиболее характерные направления интеграции инновационной модели управления таможенным делом отражены на следующих уровнях:

- уровень представления объекта – таможенное дело рассматривается на наиболее общем институциональном уровне;
- уровень представления субъекта – процессы и системы управления таможенным делом рассматриваются как эволюционирующие процессы (системы);
- уровень теоретико-методологического инструментария – методологические подходы структурируются и разрабатываются с учетом специфики, многообразия и единства проблем управления.

Ниже формулируются особенности, основные положения и принципы интеграции модели управления таможенным делом на каждом из уровней. Современные отечественные и зарубежные исследователи по-разному определяют понятие «институт». Для целей нашего изложения введем следующие определения данного понятия:

- *в широком смысле институт* – это исторически сложившееся и эволюционирующее вместе с обществом и государством высокоорганизованное социально-экономическое системное образование, объединяющее деятельность людей для удовлетворения конкретной важной общественной потребности или достижения определенной общественно значимой цели;
- *в узком смысле институт* – это целостная совокупность идей, правил и механизмов определяющих, формирующих или развивающих определенную организацию, или же сама организация (учреждение) как открытая эволюционирующая система. Системологическая структура данного определения представлена на рис. 1.

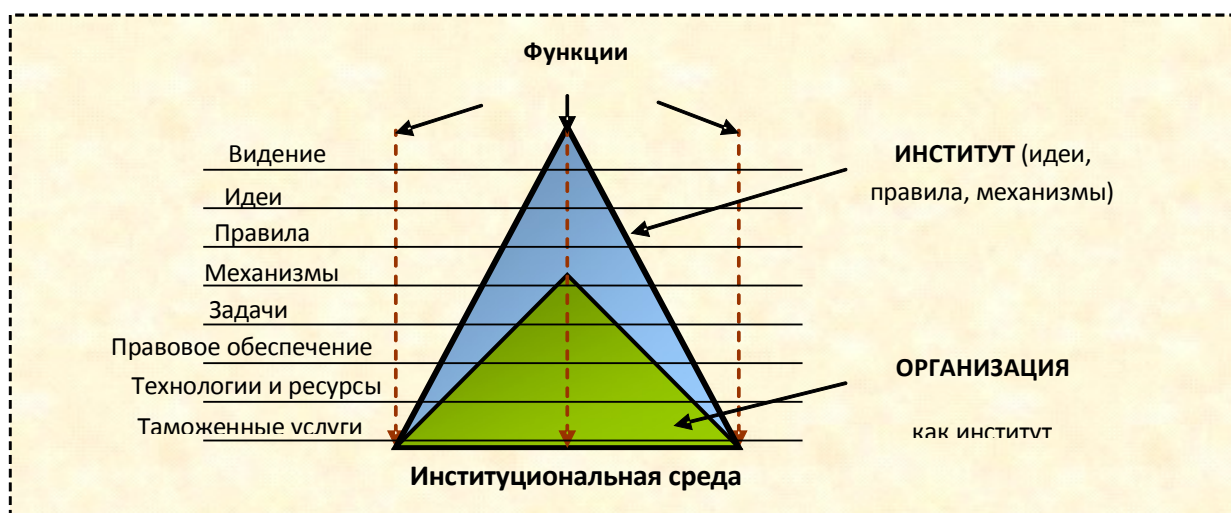


Рис. 1. Системологическое представление института

Можно считать, что таможенное дело в целом, таможенные органы России и их структурные подразделения – все это институты, достигшие различной степени организованности. В самом общем случае – это единый институт, представляемый открытой, непрерывно эволюционирующей системой, базовые компоненты которой – организации – находятся в процессе формирования (создания, развития) или применения.

По сути, такое представление отражает известный целостно-эволюционный подход¹, в рамках которого каждый конкретный компонент системы (институциональная среда, институт, организация), в силу того, что это открытая, большая, сложная система, находится на различных этапах жизненного цикла. При этом он либо вновь создается (находится на этапе создания), либо реально действует (находится на этапе применения или функционирования), либо развивается (находится на этапе модернизации или развития). Кроме того, все компоненты непрерывно эволюционируют (изменяются под воздействием различного рода факторов, как внешних, так и внутренних), а общий процесс их перехода из одного состояния в другое представляется как процесс институционализации.

¹Целостно-эволюционный подход – подход к интегрированию отдельных сфер человеческой деятельности в метасферы, к синтезу в единую сложную теоретическую модель теорий и методов, которые доказали свою корректность в соответствующих областях знаний. Целостно-эволюционный подход – это развивающаяся методология, основанная на накоплении и использовании знаний для системных исследований и стратегических решений по модернизации и развитию таможенных институтов, организаций и технологий в условиях изменений. Подробнее см. Макрусев В.В. Основы системного анализа. М.: Изд-во Российская таможенная академия, 2009. [3].

Закономерности эволюции Федеральной таможенной службы как института наиболее выразительно представляются изменениями основной ее характеристики – организационно-функциональной структуры. Механизмы функциональных изменений таможенного института проявляются следующим образом [3]. Во-первых, путем передачи функции одного структурного подразделения другому. Здесь осуществляется переход на минимально необходимый уровень иерархической структуры: по нисходящей – преобразование таможенного управления в таможенню, таможни в таможенный пост, управления в отдел, отдела в отделение; по восходящей – таможенного поста в таможенню, таможни в таможенное управление, отделения в отдел, отдела в управление. Во-вторых, путем передачи функции иным структурным подразделениям на горизонтальном уровне. В-третьих, путем передачи функции иным государственным органам, участникам внешнеэкономической деятельности (ВЭД) (примерами таких функций могут быть функции по подтверждению соответствия, сертификации, лабораторных испытаний, исследований, экспертизы, проведения аттестации, экзаменов и т.п.). Возможны также ликвидация и сокращение функций.

Механизмы организационных изменений таможенного института следующие: создание структурного подразделения; ликвидация структурного подразделения; преобразование/реорганизация подразделения путем слияния, путем перемещения на минимально необходимый уровень иерархической структуры, путем разделения, путем присоединения, путем переподчинения.

В общем случае институционализация представляет собой целостный непрерывный процесс гармонизированных концептуальных, правовых, функциональных, организационных, технологических и других системных преобразований в таможенном деле, а управление таким процессом есть управление таможенным делом (таможенными органами, таможенной деятельностью) в самом широком его представлении. Другими словами, управление таможенным делом – это всеобъемлющий процесс, который в более частных случаях отождествляется:

а) во-первых, с управлением процессами создания, применения и развития таможенного института (в целом – процессом институционализации таможенного дела);

б) во-вторых, с управлением собственно институтом таможенного дела, реализуемым на двух основных уровнях его представления (см. рис. 1):

- на институциональном уровне – управление институциональными изменениями в таможенном деле (например, введение и исключение новых функций, процедур, операций и т.п.) в условиях изменяющейся институциональной среды реальной организации (например, внедрение идеи и механизмов «Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли» [5]);
- на уровне организации – управление сложившейся, реально действующей организацией (системой таможенных органов, конкретным таможенным органом или структурным подразделением таможенного органа) – применение ее для достижения поставленных целей.

Поскольку таможенное дело – это сложная эволюционирующая целостность, то это значит, что одновременно такая система и используется по назначению, и развивается. Другими словами, она в каждый конкретный момент времени и находится в процессе институционализации, и действует (используется по назначению), и модернизируется (развивается) – адаптируется к условиям происходящих оперативных, тактических или стратегических изменений.

Здесь управление таможенным делом представляется как целостно-эволюционный процесс, который объединяет в себе следующие подпроцессы:

- управление становлением системы таможенных органов – формирование видения, миссии, идей, концепций, правил, определяющих модернизацию системы таможенных органов или отдельного таможенного органа;
- управление применением модернизированной системы таможенных органов или отдельной таможенной структуры в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе (соответственно – оперативное, тактическое и стратегическое управление);
- управление деятельностью таможенных органов – воздействие на процесс функционирования таможенных органов для достижения краткосрочных, среднесрочных или долгосрочных целей деятельности (соответственно – оперативное, тактическое и стратегическое управление таможенной деятельностью или деятельностью таможенных органов).

Структура целостно-эволюционного подхода к процессу управления раскрывается на рис. 2. Здесь таможенное дело как объект управления еще больше детализировано. Оно представляется в виде таможенного института, таможенной организации и таможенной деятельности. Такой объект

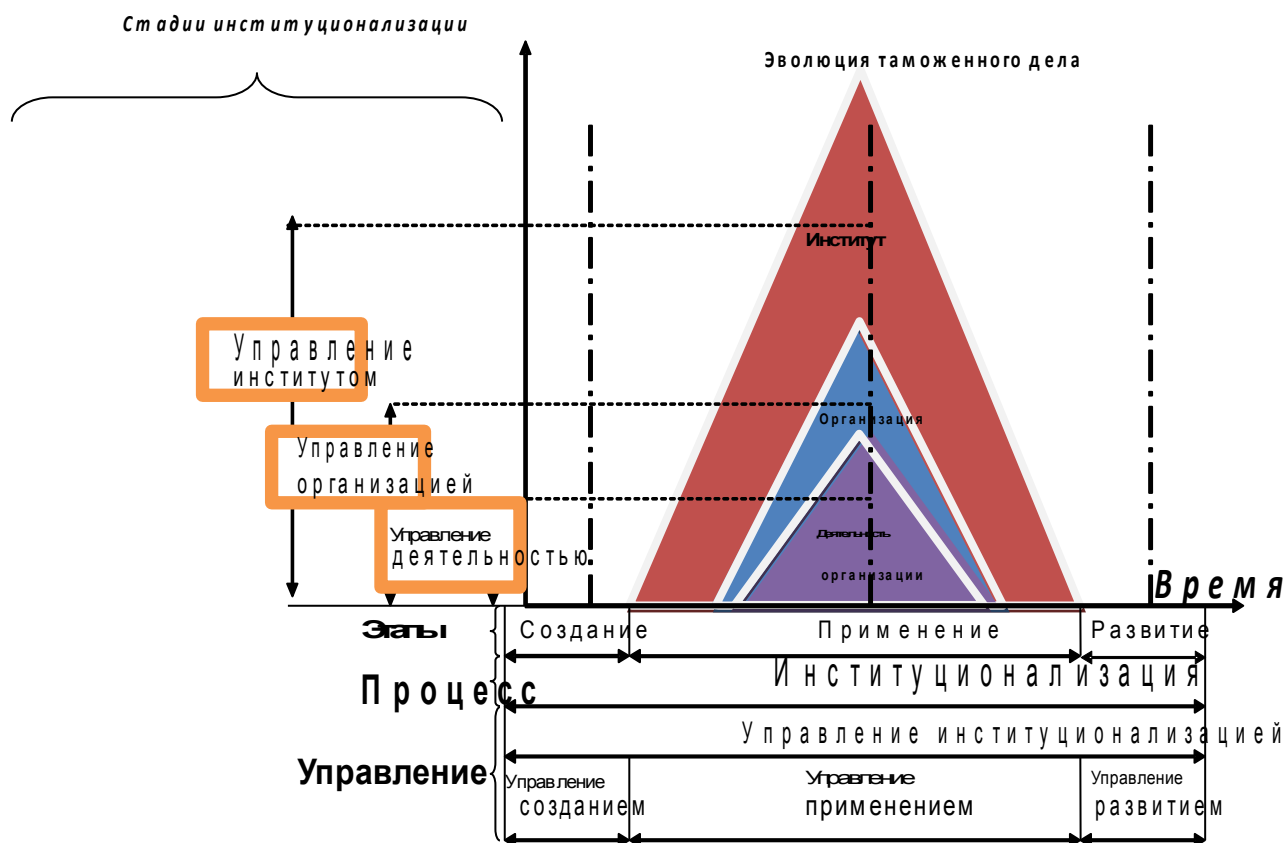


Рис. 2 Представление таможенного дела с позиций целостно-эволюционный подход

непрерывно эволюционирует, находясь на различных стадиях институционализации: создания, применения, развития. При этом требуется осуществлять управление как таможенным делом в целом (таможенным институтом, организацией, деятельностью), так и процессом институционализации таможенного дела (созданием, применением, развитием).

Исходя из таких позиций в рамках целостно-эволюционного подхода предложена классификация видов управления таможенным делом, представленная на рис. 3. В каждом конкретном случае цели применения таможенных органов (краткосрочные, среднесрочные или долгосрочные) достигаются за счет структурно-параметрической адаптации (например, реструктуризации) действующей системы таможенных органов или за счет осуществления в ней качественных изменений.



Рис. 3 Классификация видов управления таможенным делом на основе целостно-эволюционного подхода

Оперативное управление применением таможенных органов рассчитано на краткосрочную перспективу (например, год) и осуществляется преимущественно за счет структурно-организационных изменений в действующей системе таможенных органов.

Тактическое управление таможенными органами предполагает не только структурно-организационные изменения, осуществляемые в среднесрочной перспективе, но и происходит на фоне модернизации действующей системы таможенных органов (адаптации ее к изменениям, возникающим или прогнозируемым на среднесрочном (2-4 года) интервале функционирования).

Стратегическое управление таможенными органами осуществляется для достижения долгосрочных целей. Как правило, такие цели связаны с качественными изменениями в системе, а временной интервал для их достижения определяется пятью и более годами. В этом случае структурно-организационные изменения реализуются под планируемые условия качественных изменений в таможенной системе.

Таможенное дело как особая сфера интересов, особая форма деятельности государства, особый государственный институт, представляет собой достаточно сложный объект управления. Можно выделить несколько наиболее характерных факторов сложности [6].

Первый фактор сложности управления связан с особенностями описания таможенных систем как объектов управления (рис. 4). Это, прежде всего,

большая размерность регулируемых, контролируемых и измеряемых величин; наличие как непрерывных, так и дискретных параметров; существенная нелинейность, включая случай изменения вида функциональных зависимостей; значительное влияние стохастических факторов не только на отдельные параметры, но и на типы функциональных зависимостей (модели).

Для описания объекта характерны также большое разнообразие математических описаний (моделей) – полимодельность, трудности теоретического анализа и создания адекватных аналитических моделей, недоступность прямых измерений, наличие большого числа неформализуемых факторов, ограниченная воспроизводимость в эксперименте, динамика как функциональных характеристик, так и структурных компонент, априорная информативная неопределенность нередко неустранимого характера.



Рис. 4. Особенности описания таможенного дела как объекта управления

Исходная позиция в представлении таможенной службы как объекта управления показана на рис. 5. Здесь, с одной стороны, в системе выделены функциональный и организационный аспекты. В таком представлении таможенные функции реализуются в единой системе таможенных органов России. Этот подход к структуризации принято называть организационно-функциональным. С другой стороны, выделен процессный (технологический) аспект; деятельность таможенной службы представляется как единый процесс. При этом выполнение функций таможенных органов по направлениям деятельности обеспечивается соответствующими таможенными технологиями. Данный подход принято называть процессным.

В рамках предложенной структуризации можно определить комплекс базовых моделей-систем для исследования и подготовки решений по управлению таможенным делом России, отличающийся требуемым многообразием и единством. В состав комплекса целесообразно включить следующие модели:

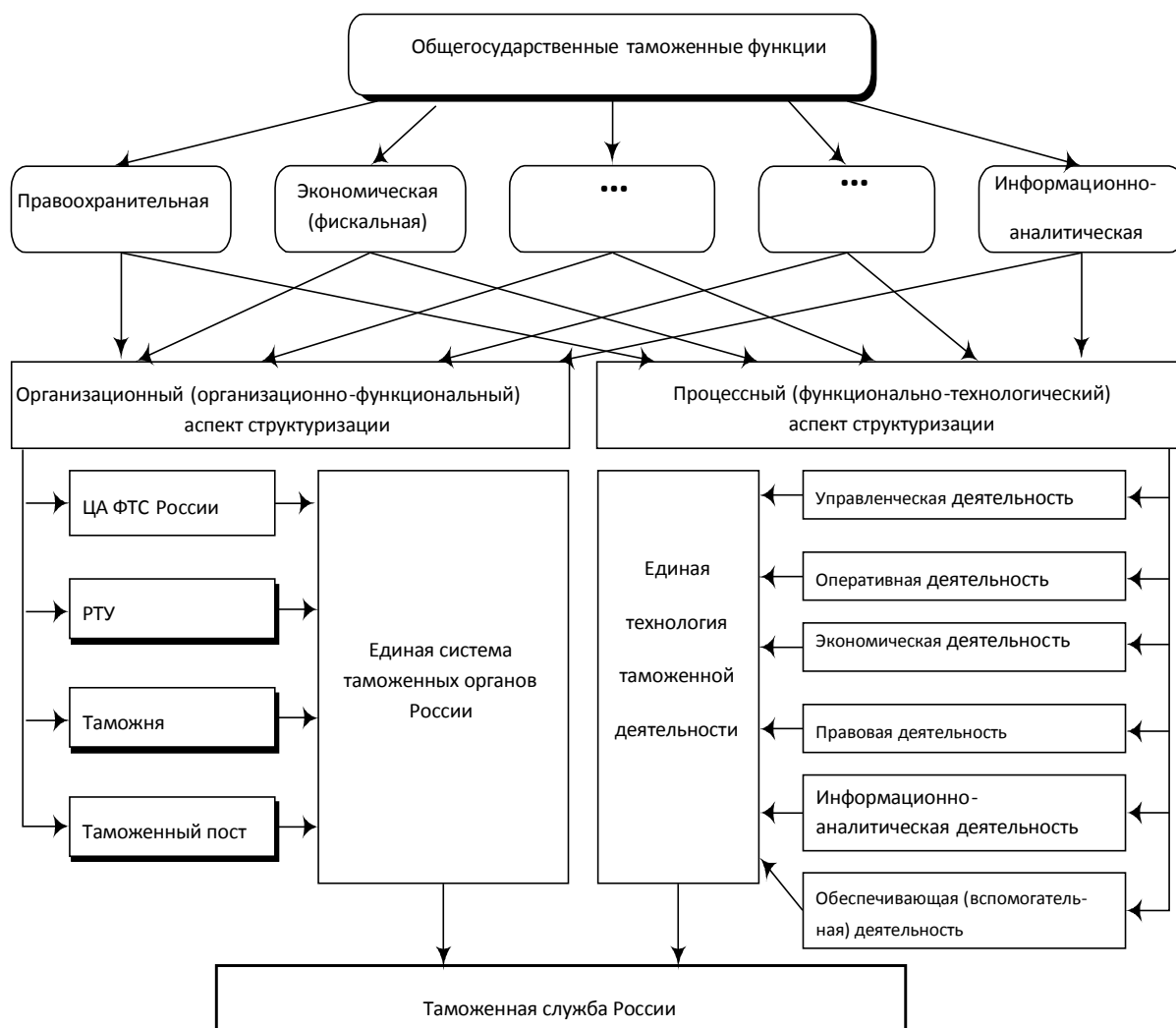


Рис. 5. Представление таможенной системы, ориентированное на многообразие и единство моделей таможенного дела

- модели государственного института или модели государственной организации (Федеральной таможенной службы);
- модели организационной системы;
- процессные модели;
- модели технологической системы;
- модели организационно-технологической системы;
- модели системы управления.

В этом случае, например, организационно-техническая модель должна представлять таможенную службу как единый нормативно-правовой и информационно-технологический комплекс. Такая модель является наиболее полным отображением системы, но и наиболее сложным.

Отдельно необходимо отметить, что модель системы управления в явном или неявном виде всегда присутствует в рамках любой базовой модели. Кроме того, она объединяет все базовые модели в единый модельный комплекс, и в представленном контексте – это интегративная модель.

Формы представления таможенного дела, как объекта управления, состав комплекса моделей управления, их содержательное наполнение, – все это зависит не только от уровня структуризации, но и от методологического подхода, выбираемого для описания и исследования таможенных систем.

Анализ процесса эволюции методологии управления обнаруживает последовательное доминирование в управлении таможенным делом трех методологических подходов: системного, ситуационного и процессного. Примеры интерпретации и детализации таможенного дела с позиций процессного и системного подходов предложены в таблице.

Представление таможенного дела как объекта управления на основе процессного и системного подходов

Процессный (деятельный) подход	Системный подход
Таможенное дело	Всемирная таможенная организация как международный Институт таможенного администрирования
Таможенная деятельность	Национальная система государственного администрирования
Деятельность таможенных органов	ФТС России
Деятельность таможенного органа	Система таможенных органов, Центральный аппарат ФТС (ЦА ФТС) России, Региональные таможенные управления (РТУ), таможни и таможенные посты (ТиТП)
Деятельность таможенных подразделений	Главные управления, Управления ЦА ФТС России, Управления, отделы РТУ, отделы, отделения Т, ТП
Деятельность таможенного персонала	Правовая, информационная, технологическая, инфраструктурная, материально-техническая, кадровая и др. системы

Как показывает практика, отдельно любая из методологий не решает целый ряд проблем теоретико-методологического характера. Такие проблемы связаны как с представлением таможенного дела, как объекта управления, так и с процессом формирования управленческих решений. В 1990-х гг. сфера управления таможенными услугами стала более эклектичной, в последние годы все больше внимания, главным образом практиков, привлекают проблемы формирования коллективной стратегии, принятия командных, групповых решений и т.п.; ведутся изыскания в области когнитивных технологий. Примером наиболее удачной разработки такой технологии является информационная система «Аналитика 2000», ориентированная на подготовку управленческих решений для руководителей таможенных органов.

Проблема руководителя любого уровня состоит в том, что он принимает решение в контексте целого: не только относительно отдельного элемента таможенной системы, а в контексте всей системы, всей стратегии ее деятельности (развития). Поэтому важно научиться управлять всей системой – не толь-

ко, чтобы «сохранить ей жизнь», но и чтобы обеспечить ей высокую эффективность и устойчивость¹.

В этой связи представляется целесообразным включить в состав технологии управления таможенным делом каждый из теоретико-методологических подходов в качестве «строительных блоков», ингредиентов, и использовать их, вариативно ориентируясь на преимущества того или иного подхода при решении конкретной управленческой задачи. Кроме того, последние исследования показывают [8], что для развития таможенных органов существенную роль играют логистический и маркетинговый подходы, а интегративную функцию может выполнить целостно-эволюционный подход (когнитивная методология).

*Российская
таможенная академия*

12 августа 2011 г.

¹Уместно привести обширную, но сущностную цитату из монографии А. Маслоу «Мотивация и личность»: «Трудно что-либо противопоставить холизму (целостности) как основе научного мировоззрения, его полнота очевидна, а истинность не вызывает сомнений, – в конце концов, космос един и внутренне взаимосвязан, всякое общество едино и внутренне взаимосвязано, всякий человек един и внутренне взаимосвязан и т. д., – однако же, холистичный («holistic» – «целостный») подход пока почти не находит применения в науке, он до сих пор не используется в том качестве, в котором должен был бы использоваться, а именно как способ мировоззрения. В последнее время я все больше склоняюсь к мысли о том, что атомистический способ мышления следует рассматривать как мягкую форму психопатологии или, по крайней мере, как одну из составляющих синдрома когнитивной незрелости». Маслоу А. Мотивация и личность/Пер. А.М. Татлыбаевой. Спб.;1999.