

УДК 339.543+334.02

К.П. ФЕДОРЕНКО, О.В. НЕТАЕВ

Таможенный менеджмент как компонент системы управления таможенным делом

В статье раскрывается сущность таможенного менеджмента, дается авторское определение этого сложного и многогранного явления, а также приводятся базовые модели, иллюстрирующие контур и систему управления таможенными органами, систему таможенного администрирования внешнеэкономической деятельности и контур управления таможенным делом.

Ключевые слова: *менеджмент, управление, таможенные органы, таможенное дело, система.*

В России термин «таможенный менеджмент» вошел в употребление относительно недавно. При этом до сих пор нет единого мнения, что под этим термином понимать. Согласно одной точке зрения, встречающейся в учебно-методической литературе, таможенный менеджмент трактуется как установление общего порядка осуществления участниками внешнеэкономической деятельности таможенных операций и взаимодействия с таможенными органами. Другая точка зрения заключается в том, что таможенный менеджмент рассматривается как управление таможенным делом. Наконец, согласно третьей точке зрения, таможенный менеджмент – это один из подвидов специального менеджмента, как вид менеджмента в государственной службе, представляющий собой особую систему управления таможенными органами.

На наш взгляд, последнее из трех мнений можно считать в большей степени корректным, если исходить из того, что под термином «менеджмент» обычно понимают управление организацией, а таможенный орган – это прежде всего организация, особый вид организации.

Таможенные органы являются органами государственной исполнительной власти, уполномоченными осуществлять государственные функции в сфере таможенного дела. Вероятно, по этой причине существует вторая из трех представленных здесь точек зрения по поводу того, что понимать под термином «таможенный менеджмент».

В свою очередь, таможенное дело представляет собой один из институтов государственного регулирования внешнеэкономической деятельности (ВЭД), осуществляемой хозяйствующими субъектами. Очевидно, это могло послужить обоснованием для понимания таможенного менеджмента, с одной стороны, как особого инструмента регулирования ВЭД, с другой – как одного из подвидов хозяйственной деятельности экспорто- и импортоориентированных организаций, предприятий, фирм и компаний, связанного с проведением таких вспомогательных внешнеторговых операций при осуществлении ВЭД, как таможенные.

Возможно, данный подход к трактовке термина «таможенный менеджмент» зиждется также и на том, что его перевод-калька на английский язык – «customs management» – за рубежом в англоязычных странах означает не управление таможенными органами, а *таможенное регулирование*. В частности, данным термином в таком его понимании в ряде стран называют нормативно-правовые акты, аналогичные российскому Федеральному закону от 27.11.2010 г. № 311-ФЗ (в ред. от 21.12.2013 г.) «О таможенном регулировании в Российской Федерации». Например, название закона о таможенном регулировании в

Нигерии и в Великобритании звучит как Customs and Excise Management Act, а на Багамах – Customs Management Act [25, 26, 27].

Примечателен факт, что если обратиться к научно-практическому журналу World Customs Journal, издаваемому с 1 марта 2007 г. Международным объединением таможенных университетов (International Network of Customs Universities – INCU) под эгидой Всемирной таможенной организации (World Customs Organization – WCO), то по настоящее время в этом издании, фактически, не было опубликовано еще ни одной статьи по проблемам управления таможенными органами [30]. И, соответственно, не было упоминания термина, означающего данный вид менеджмента.

В то же время в сети Интернет можно встретить материалы, посвященные аспектам управления таможенными органами в той или иной стране. В этой связи, на наш взгляд, заслуживают внимания публикации, в частности, Счетной палаты США (United States General Accounting Office – GAO), например, такой ее документ, как «MANAGING CUSTOMS: Efforts Under Way to Address Management Weaknesses» от 16.03.1995 г. В данном документе назывались конкретные сферы менеджмента (выбор миссии организации – mission planning; управление финансовыми, информационными и трудовыми ресурсами – financial, information and human resource management; организационное построение – organizational structure), в которых в начале 1990-х гг. имели место слабые места при организации и осуществлении деятельности таможенной службы США [29]. Это позволяет нам утверждать, что в англоязычной интерпретации термин «таможенный менеджмент» звучит как «managing customs» – «управление таможней».

Все сказанное выше говорит о том, что таможенный менеджмент как относительно молодая дисциплина находится в стадии своего становления, по крайней мере, в России. По этой причине до сегодняшнего дня нет ни однозначного толкования данного понятия, ни большого объема литературы (как, например, посвященной общему менеджменту), в которой была бы изложена полно и ясно теория таможенного менеджмента.

В связи с этим нами была предпринята попытка показать сущность таможенного менеджмента с опорой на так называемые базовые модели, в частности, применительно к таможенному делу в Российской Федерации. При этом мы исходили из того, что раскрывать сущность таможенного менеджмента, очевидно, следует через понимание менеджмента как такового, трактуя его и как теорию об управлении социально-экономическими системами, и как область научных исследований проблем этого управления, и как вид профессиональной деятельности.

Известно, что *менеджмент как теория* – это учение, система взглядов, идей об управлении организацией, представляющей собой единство средств производства и людей, приводящих их в действие. В этой связи профессор В.И. Королев подчеркивает, что термин «менеджмент» чаще всего употребляется применительно к управлению организациями, ведущими хозяйственную деятельность, однако в настоящее время теория и практика менеджмента в широком смысле охватывают не только производственно-хозяйственную, но и социальную сферу [16].

К организациям, ведущим хозяйственную деятельность, можно отнести и таможенные органы. Это утверждение основывается на том, что одним из

подвидов таможенной деятельности, осуществляемой таможенными органами, является экономическая деятельность, связанная с взиманием таможенных платежей. Из этих платежей, фактически, формируется выручка таможенных органов, получаемая ими от предоставления участникам ВЭД таможенных услуг. Состав этой выручки по своему виду совпадает с типовым составом выручки любого коммерческого предприятия: себестоимость, прибыль, косвенные налоги (акциз, НДС).

Себестоимость оказания таможенных услуг покрывается таможенными сборами, прибыль таможенных органов формируется за счет взимания таможенных пошлин, суммы косвенных налогов поступают от участников ВЭД на банковский счет таможенных органов как организаций, выполняющих роль налогового агента – НДС, который участник ВЭД уплачивает государству «через таможеню», будет принят к вычету из полной суммы НДС, подлежащей к уплате в государственный бюджет по итогам всей хозяйственной деятельности участника ВЭД за отчетный период (квартал, полугодие, 9 мес., год).

В РФ, согласно ст. 70 Таможенного кодекса Таможенного союза (ТК ТС), к таможенным платежам относятся таможенные пошлины (ввозные, вывозные, специальные защитные, антидемпинговые, компенсационные), косвенные налоги (НДС и акцизы) и таможенные сборы.

Таможенные сборы в РФ взимаются, согласно ст. 72 ТК ТС и ст. 123 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», за совершение таможенными органами действий, связанных с выпуском, таможенным сопровождением и хранением товаров. При этом размер таможенных сборов, как определено п. 3 ст. 72 ТК ТС, не может превышать примерной стоимости затрат таможенных органов за совершение ими действий, в связи с которыми установлен таможенный сбор. Другими словами, таможенные сборы в РФ представляют собой оплату *таможенных услуг*, оказанных лицам, осуществляющим перемещение материально-вещественных предметов (МВП) через государственную границу РФ, и служат средством покрытия издержек, связанных с выпуском МВП, а также, как подчеркивают ученые Российской таможенной академии (РТА), с приданием этим МВП официального (юридического) статуса товаров в результате их таможенного оформления [13].

Таможенные органы как государственные органы исполнительной власти работают исключительно в интересах государства, выполняя, в том числе, фискальную функцию – обеспечение поступлений денежных средств в бюджет государства, а именно доходов от ВЭД, осуществляемой отечественными хозяйствующими субъектами. И если посредством таможенных сборов происходит покрытие издержек таможенных органов в связи с оказанием ими таможенных услуг, то чистые доходы, получаемые таможенными органами посредством взимания таможенных пошлин, в принципе можно рассматривать в качестве прибыли, которую таможенные органы, как государственные органы, извлекают в пользу государства.

Здесь следует отметить, что таможенные пошлины являются основным инструментом внешнеторговой политики государства. С его помощью регулируется импорт иностранных и экспорт отечественных товаров. Введение или отмена таможенных пошлин, а также установление размеров их ставок отражают основные направления обеспечения экономических интересов страны как на внутренних, так и на внешних рынках отдельных товаров [17, с. 493]. В связи

с этим представляется справедливой точка зрения ученых РТА, согласно которой таможенные пошлины по своей экономической природе рассматриваются как ценовая категория, в частности, ввозные пошлины используются для сведения затрат в цене импортируемых товаров к уровню издержек в ценах аналогов от национальных производителей в целях обеспечения одинаковых ценовых условий при сбыте и тех и других товаров на внутреннем рынке. Ученые РТА предлагают рассматривать пошлину как интернациональную дифференциальную ренту, основание для установления которой при обострении международной конкуренции в условиях рыночной экономики объективно обусловлено наличием различий в национальных издержках производства разных стран, что является следствием степени богатства стран, структуры национальных отраслей, уровня используемых технологий и техники [17, с. 493].

Таким образом, таможенные органы, взимающие с участников ВЭД таможенные пошлины за перемещение товаров через таможенную границу, фактически, выступают в качестве национального макроэкономического агента, играющего свою роль в государственном регулировании отечественной экономики. Исполнение же этой роли можно расценивать как еще один аргумент в подтверждение того, что таможенные органы являются хозяйствующими субъектами, принимающими участие как в формировании доходной части государственного бюджета посредством взимания таможенных платежей¹, так и способствующими созданию отечественными производителями экономических благ, конкурентоспособных по цене на внутреннем рынке, благодаря реализации протекционистской функции ввозной таможенной пошлины. Соответственно употребление термина «менеджмент» применительно к управлению таможенными органами как организациями, ведущими экономическую деятельность, представляется небезосновательным.

Ведя речь о менеджменте как науке, безусловно, необходимо определить, что является объектом, а что предметом менеджмента. При этом, поскольку менеджмент как наука изучает проблемы управления *организацией*, то в данной связи, на наш взгляд, необходимо обратиться к модели организации, описывающей организацию как операционную систему, преобразующую вводимые в эту систему ресурсы в определенный продукт и состоящую из: подсистемы обеспечения (обеспечивающей организацию необходимыми ресурсами), перерабатывающей подсистемы (преобразующей материальные ресурсы в готовый продукт), системы управления (с помощью которой осуществляется планирование, организация, руководство и контроль функционирования подсистем обеспечения и переработки вводимых в организацию материальных ресурсов), а также управляющей подсистемы (аппарата управления организацией). Внутренние условия функционирования каждой из этих подсистем могут меняться и вызывать тем самым появление тех или иных проблем управления организацией. Это означает, что организацию в целом как систему можно рассматривать в качестве области исследования, т.е. в качестве объекта менеджмента как науки, изучающей проблемы управления социально-экономическими системами.

¹ Справочно: доходная часть федерального бюджета РФ формируется более чем на 50 % за счет таможенных платежей. Так, согласно сведениям официального сайта Министерства финансов РФ, в 2012 г. доходная часть федерального бюджета составила 12,85 трлн р. По данным же отчета «Таможенная служба Российской Федерации в 2012 году», размещенного на сайте Федеральной таможенной службы России, перечисления таможенной службы России в доход федерального бюджета составили свыше 6,5 трлн р. и увеличились по сравнению с 2011 г. на 10,6 % [22, 23].

Однако, как нам представляется, объект менеджмента следует трактовать более широко в силу того, что организация обычно не существует вне зависимости от ее внешнего окружения. То, что ресурсы, потребляемые организацией, приобретаются в окружающей ее среде, а продукт основной деятельности организации поставляется в эту же внешнюю среду, характеризует организацию как открытую систему. В свою очередь, как открытая система, организация, включая все ее подсистемы, связи и отношения между ними, подвержена воздействию со стороны так называемых возмущений, оказываемых внешней средой.

Из вышесказанного следует, что управление организацией должно учитывать как внутренние, так и внешние факторы, влияющие на текущее состояние подсистем организации и процессы, протекающие внутри нее. Таким образом, мы можем утверждать, что объектом менеджмента как науки является внутренняя и внешняя среда организации в их совокупности. Необходимо подчеркнуть, что понятие «объект», определяемое как область исследования, не следует смешивать с понятием «объект», под которым понимается то, на что направлено управленческое воздействие. Так, если менеджмент рассматривать не как науку, а как управленческую деятельность, осуществляемую менеджерами – субъектами управления, то в качестве объекта менеджмента будет выступать организация, а если быть более точным – люди этой организации [14, 16].

Соответственно, вкупе с той внешней средой, в которой работают таможенные органы и которая формируется, прежде всего, участниками ВЭД и субъектами инфраструктуры ВЭД, фирмами, ведущими хозяйственную деятельность в сфере таможенного дела, поставщиками трудовых и материальных ресурсов, а также нормативно-правовым полем внутреннего и международного законодательства, регулирующего ВЭД, таможенные органы, «представляющие собой особую технологическую систему, непосредственно производящую государственные таможенные услуги для участников ВЭД» [12, с. 62], образуют *объект исследования таможенного менеджмента* как науки. При этом к проблемам управления таможенными органами можно отнести, в частности, вопросы обеспечения выполнения планов-заданий по взимаемым таможенным платежам в рамках утвержденных для таможенных органов бюджетных планов, соблюдения установленных производственных нормативов по таможенному оформлению и контролю, повышения пропускной способности таможенного органа и т.п.

Известно, что *предметом исследования общего менеджмента* может быть любой компонент системы управления организацией [14]. В основе этой системы лежит так называемый механизм управления, представляющий собой, по сути, экономический механизм, включающий в себя организационные структуры, конкретные принципы, формы, методы и средства управления, а также правовые нормы, с помощью которых реализуются экономические законы и процесс воспроизводства, действующие в конкретных социально-экономических условиях [20].

Следовательно, к предметам менеджмента прежде всего следует относить перечисленные здесь элементы экономического механизма. Однако совокупностью элементов этого механизма область исследования менеджмента не ограничивается: к предметам менеджмента как науки относятся также управленческие процессы, протекающие в организации (например, процесс анализа внутренней и внешней среды организации, процесс принятия решения на основе данных

такого анализа и др.), персонал организации, ее корпоративная культура, разработанная и внедренная в организации система менеджмента качества, маркетинг, проводимый организацией, и т.д.

Конкретный предмет исследования менеджмента (либо на уровне системы управления в целом, либо на уровне ее элементов) будет определяться характером изучаемой проблемы управления организацией.

Ввиду того, что таможенные органы являются элементами системы государственного регулирования ВЭД и находятся во взаимосвязях с другими компонентами этой большой динамической системы, представляется логичным рассматривать объект таможенного менеджмента как научной дисциплины с учетом данной специфики, которая расширяет предметное поле таможенного менеджмента по сравнению с общим менеджментом.

Расширение границ предметного поля таможенного менеджмента обусловлено усложнением выступающего в качестве основы системы управления таможенными органами экономического механизма за счет включения в него таких нормативных и правовых элементов, как законодательная база таможенного дела, таможенная политика, внешнеторговая политика государства, договоры, конвенции и отдельные акты межгосударственного регулирования международной торговли и международного таможенного сотрудничества.

В этой связи методология общего менеджмента, дающая представление о структуре, логическом построении, методах и средствах управления организацией и лежащая в основе системы управления таможенными органами как особым видом социально-экономических систем, приобретает форму соответствующих положений нормативных актов таможенного законодательства, регламентирующего деятельность таможенных органов. Принципы и методы общего менеджмента, лежащие в основе системы управления таможенными органами РФ, находят свое отражение в соответствующих статьях ТК ТС, отдельных статьях Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», в положении о Федеральной таможенной службе России, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 16.09.2013 г. № 809, регламенте Федеральной таможенной службы (ФТС), утвержденном приказом ФТС России от 26.12.2012 г. № 2656, в приказах, письмах, инструкциях ФТС России и других нормативно-правовых актах, с помощью которых реализуется, главным образом, прямая форма управления таможенными органами посредством применения административных методов. В частности, в названных здесь документах устанавливаются принципы организации деятельности ФТС России, задачи и функции таможенных органов, их типовые организационные структуры, обязанности, права и ответственность должностных лиц, критерии оценки их работы, порядок планирования и организации работы таможенных органов в целом, положения о ведомственном контроле и т.д. В свою очередь, вышеназванные нормативно-правовые акты были разработаны прежде всего с учетом положений (принципов) Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18.05.1973 г. (Киотской конвенции)², а также рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли, принятых Всемирной таможенной организацией 23.06.2005 г.

² Российская Федерация присоединилась к Киотской конвенции 03.11.2010 г., Республика Беларусь – 20.12.2010 г., Республика Казахстан – 20.03.2009 г. [28].

Таким образом, мы можем сказать, что к *предметам исследования таможенного менеджмента как науки* относятся: организационные структуры, принципы, формы, методы и средства управления таможенными органами, их персонал и корпоративная культура, нормативно-правовая база таможенного дела, таможенная политика как составляющая внешнеторговой политики государства, межгосударственные соглашения о регулировании международной торговли и таможенном сотрудничестве и другие элементы внутренней и внешней среды таможенных органов, оказывающие влияние на управление последними.

Из результатов исследований таможенного менеджмента как науки формируется теория управления таможенными органами, под которой понимается система знаний о закономерностях, имеющих место в управлении таможенными органами, принципах, формах, методах и средствах этого управления. Данные знания необходимы для формирования целостного представления о том, *каким образом осуществлять на практике эффективное управление таможенными органами*. Рассмотрение же таможенных органов в качестве социально-экономических систем обуславливает в первую очередь обращение к теории общего менеджмента, согласно которой собственно менеджмент трактуется как «особая система управления организацией в целях повышения эффективности ее деятельности» [16, с. 16]. Исходя из данного определения, мы можем утверждать, что с теоретической и практической точек зрения таможенный менеджмент – это особая система управления таможенными органами в целях повышения эффективности выполнения ими государственных функций в сфере таможенного дела.

В Российской Федерации таможенное дело представляет собой совокупность методов и средств обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного и паратарифного (сверхтарифного) регулирования, запретов и ограничений, установленных в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза и законодательством Российской Федерации о регулировании внешнеторговой деятельности, связанных с ввозом товаров в Российскую Федерацию и вывозом товаров из Российской Федерации³.

Функции государства в области таможенного дела в РФ возложены на централизованную систему российских таможенных органов – Федеральную таможенную службу России. Данная система, в соответствии со ст. 10 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», состоит из: федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела (ФТС России), возглавляемого Центральным аппаратом ФТС России (ЦА ФТС России); ему подчиненных региональных таможенных управлений (РТУ); подчиненных РТУ таможен; таможенных постов, контролируемых таможнями.

Понятие «таможенное дело» включает в себя широкий спектр экономических и юридических аспектов, затрагивающих, так или иначе, ВЭД. В этой связи таможенное дело также характеризуют как сферу профессиональной деятельно-

³ Авторское определение термина «таможенное дело» дано на основе трактовки этого понятия, зафиксированной в п. 1 ст. 2 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» № 311-ФЗ от 27.11.2010 г. (в ред. от 21.12.2013 г.). Доработка определения термина «таможенное дело» осуществлена исходя из того, что 06.10.2007 г. Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией был подписан договор «О создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза», в результате поэтапной реализации которого 01.07.2010 г. вступил в силу Таможенный кодекс таможенного союза.

сти, состоящую из следующих ее видов: применение таможенных процедур, взимание таможенных платежей и осуществление таможенного контроля; правоохранительная, управленческая, информационно-аналитическая и научно-исследовательская деятельность [8].

Таможенное дело находится в процессе непрерывного развития. К факторам этого развития относятся интеграция российской экономики в мирохозяйственные связи; членство России в международных экономических организациях, таких как Всемирная торговая организация (ВТО, Женева), Всемирная таможенная организация (Брюссель), Таможенный союз Евразийского экономического сообщества (ЕвразЭС); масштабы и характер деятельности экспорто- и импортоориентированных отечественных хозяйствующих субъектов; всемерное содействие государства развитию внешнеторговой деятельности.

Таможенное дело как сфера профессиональной деятельности регулируется в первую очередь таможенной политикой государства, под которой понимается «система экономических, правовых, организационных и иных мероприятий, проводимых государством и направленных на всестороннее регулирование таможенных отношений и реализацию внутренних и внешнеэкономических интересов государства» [17, с. 50]. Таможенная политика является составной частью внешнеторговой политики государства. В этой связи не вызывает сомнения то, что она как система мероприятий может подвергаться изменениям в зависимости от вносимых во внешнеторговую политику корректировок, обусловленных развитием мирохозяйственных интеграционных процессов. Изменение мер государственного регулирования ВЭД, устанавливаемых внешне-торговой политикой (ВТП) влечет за собой и изменение состава инструментов обеспечения соблюдения этих мер, устанавливаемых таможенной политикой (ТП).

Так, в связи с присоединением РФ 03.11.2010 г. к Международной конвенции «Об упрощении и гармонизации таможенных процедур», что было обусловлено таким направлением ВТП России, как присоединение к Всемирной торговой организации, в таможенном деле в РФ стали активно применяться и система электронного декларирования, и система управления рисками при проведении таможенного контроля в свете соблюдения ФТС России рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли, принятых 23.06.2005 г. Всемирной таможенной организацией, участницей которой РФ является.

Итак, трактуя таможенный менеджмент как особую систему управления таможенными органами, графическую модель этой системы применительно к таможенным органам РФ можно представить в виде нижеследующей схемы (рис. 1).

Данная модель показывает, что к основным элементам системы управления таможенными органами РФ относятся:

- *подсистема процесса управления таможенными органами*, посредством которой устанавливается алгоритм процесса управления и осуществляется реализация функций управления с использованием механизма управления;
- *механизм управления таможенными органами* как совокупность законов, принципов, форм, методов, средств и организационных структур управления, а также правовых норм таможенного законодательства Таможенного союза (ТС), таможенного и иного законодательства Российской Федерации, целей и задач, определяемых внешнеторговой политикой Российской Федерации с учетом актов

межгосударственного регулирования международной торговли, с помощью которых реализуется процесс целенаправленного воздействия на объект управления, в качестве которого выступают таможенные органы⁴;

- *механизм обратной связи и совершенствования системы управления*, предназначенный для осуществления изменений внутри этой системы по мере того, как происходит развитие объекта управления.



Рис. 1. Модель системы управления таможенными органами РФ

Принимая во внимание, какие задачи ставятся перед таможенной службой России на современном этапе (отчасти высвеченные в определении понятия «таможенное дело»), а также исходя из содержания модели особой системы управления таможенными органами РФ, перечень требований, предъявляемых к управлению ими, ранее сформулированный профессором В.Г. Драгановым [17] и дополненный нами, может быть изложен в следующем виде: работа в одном направлении и обеспечение решения задач, поставленных Правительством РФ; обеспечение соблюдения решений и рекомендаций международных конвенций и межгосударственных договоров, заключенных РФ; соблюдение таможенного законодательства ТС и законодательства РФ; обеспечение достижения единого действия всех структур таможенных органов, соответственно и их сотрудников; реализация требовательного подхода к формированию управленческого персонала таможенных органов; способность системы управления таможенными органами к самосовершенствованию.

⁴ Определение термина *механизм управления таможенными органами* дано в соответствии с понятием «экономический механизм», трактовка которого приведена выше.

Совершенствование системы управления таможенными органами неразрывно связано с развитием таможенного дела, которому присуща особенность, заключающаяся в том, что таможенное дело играет роль как объекта управления, так и системы управления. В первом случае говорят об *управлении* таможенным делом, выражающемся в установлении, изменении или прекращении использования тех или иных методов и средств обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного и нетарифного регулирования ВЭД. Во втором – о таможенном деле как об *одном из институтов администрирования ВЭД*, т.е. как о наборе инструментов, используемых для установления определенного порядка и правил, при соблюдении которых участники ВЭД реализуют свое право на перемещение товаров и транспортных средств через таможенную границу.

Рассматривая таможенное дело как систему, во-первых, необходимо опираться на два основополагающих определения, согласно которым:

- система – это множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которые образуют определенную целостность [11];
- система управления (социально-экономическим объектом) – совокупность увязанных, согласованных методов, форм и средств управления, используемых управленческим аппаратом [20].

Говорить о том, что некая совокупность элементов является системой, можно, если эта совокупность обладает следующими свойствами (признаками) систем [10]: множественность образующих систему элементов; наличие между элементами системы устойчивых функциональных связей, формирующих целостное образование и определяющих функциональные свойства этого образования в целом; наличие отношений между элементами, которые формируют структуру системы и устанавливают степень соподчиненности элементов; эмерджентность – наличие таких свойств, которые присущи данной совокупности элементов как единому целому, но не свойственны каждому элементу в отдельности; наличие цели существования системы, единой для всех ее элементов.

Здесь следует подчеркнуть, что *субъект и объект управления всегда находятся «за скобками» системы управления*. Во-первых, оставаясь неизменным, субъект управления в то же время может менять действующую систему управления. Во-вторых, субъект и объект управления могут преследовать совершенно разные цели и, следовательно, не могут быть объединены одной системой.

Например, такой объект таможенного администрирования, как участник ВЭД, при таможенном декларировании заинтересован в снижении ставки таможенной пошлины и в невызышении таможенной стоимости товара, служащей основой исчисления таможенных платежей. Напротив, таможенный орган как субъект управления, осуществляющий регулирование ВЭД и которому подается таможенная декларация, заинтересован в обратном. Поэтому таможенный орган будет скрупулезно проверять предоставленные декларантом документы. При этом если найдется хотя бы одно малейшее замечание, влекущее за собой изменение ставки пошлины или незначительное изменение таможенной стоимости товара в сторону ее увеличения, таможенный орган применит все свои полномочия, чтобы участник ВЭД не заплатил меньше той суммы, которую определит данный таможенный орган.

Не являясь элементами системы управления, субъект и объект управления в то же время являются ключевыми компонентами контура (петли) управления.

Известно, что любая петля управления предполагает обязательное наличие четырех элементов: субъекта управления, системы управления (СУ), находящейся в распоряжении субъекта управления, объекта управления и организованных между ними взаимосвязей. При этом связи между субъектом и объектом управления могут быть как прямыми (но в то же время опосредованными системой управления), так и обратными. Здесь необходимо внести уточнения:

1) безусловно, обратная связь является одним из элементов СУ, который обеспечивает непрерывность протекания процесса целенаправленного воздействия субъекта управления на управляемый объект. Однако с некоторой долей условности мы обособили этот элемент СУ с целью подчеркнуть, что обратная связь замыкает контур управления;

2) обратная связь, организованная между субъектом управления и объектом управления, может передавать сведения первому о состоянии второго как опосредованно, т.е. через сложный канал обработки данных, так и непосредственно. Примером того, как реализуется непосредственная обратная связь, в частности в управлении организацией, может служить так называемый прогулочный менеджмент (walking management) [9] – менеджер как субъект управления может получать информацию об исполнении его распоряжений в результате непосредственного контакта с подчиненными (объектами управления) во время обхода рабочих участков;

3) контур управления можно описать функциональной схемой, отражающей последовательность выполнения действий в замкнутой цепи управления (рис. 2).

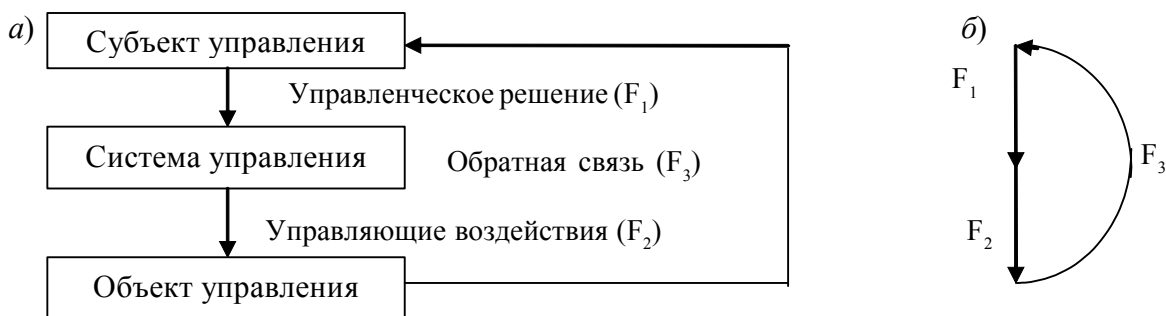


Рис. 2. Контур (петля) управления и система процесса управления:
а – контур (петля) управления; б – система процесса управления

Из рис. 2 видно, что процесс управления состоит из последовательно выполняемых функций: F_1 – выбор управленческого воздействия (принятие управленческого решения), F_2 – осуществление этого воздействия (реализация решения), F_3 – передача сведений субъекту управления о состоянии объекта управления. Все функции можно представить в виде: $\{F_1; F_2; F_3\}$.

Контур (петлю) управления таможенным делом в РФ, в частности, можно представить так, как это показано на рис. 3.

Из рис. 3 видно, что контур управления таможенным делом в РФ состоит из: *системы органов управления таможенным делом*, представляющей собой субъект управления; *таможенного дела* как объекта управления; *системы управленческих решений*, имеющих форму межгосударственных договоров РФ, нормативно-правовых актов ТС, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, федеральных целевых программ, а также приказов, распоряжений и инструкций ФТС России, посредством которых

оказывается прямое воздействие субъекта на объект управления; *обратной связи*, передающей субъекту управления информацию о текущем состоянии объекта управления.

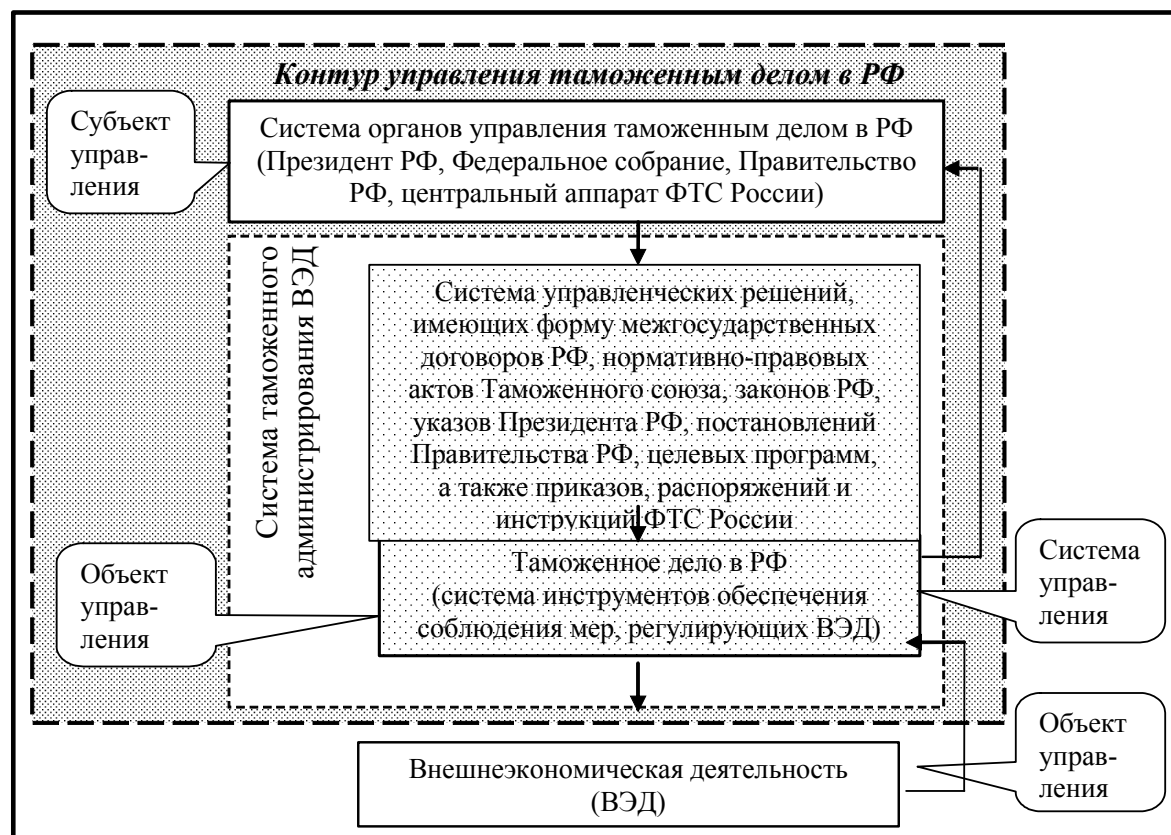


Рис. 3. Таможенное дело в РФ как объект и система управления

В систему органов управления таможенным делом в РФ входят аппарат Президента РФ, Федеральное собрание, Правительство РФ, а также Центральный аппарат (ЦА ФТС) России, включающий в себя двадцать одно подразделение, с помощью которых осуществляется общее управление всеми видами деятельности таможенных органов РФ [24].

Известно, что состав элементов системы управления социально-экономическим объектом может варьироваться в зависимости от целей управления, а также особенностей самого объекта управления и внешней среды, в которой данный объект функционирует. Поэтому, рассматривая *систему управления* (таможенным делом), представляющую собой «взаимосвязанную совокупность элементов, подсистем, обеспечивающих процесс целенаправленного воздействия управляющего органа на управляемый объект» [15, с. 146], мы выделили такую подсистему управления таможенным делом, во многом определяющую специфику данного управления, как систему нормативно-правовых актов, с помощью которых и устанавливаются методы и средства обеспечения реализации мер ВТП государства.

Таможенное дело в РФ, выступающее в качестве объекта управления, представляет собой систему, состоящую, как было сказано выше, из совокупности инструментов обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного и нетарифного регулирования ВЭД. Эти меры могут меняться в зависимости от вносимых

во внешнеторговую политику РФ корректировок, обусловленных развитием интеграционных процессов, происходящих, например, как в рамках ЕвразЭС⁵, так и в мировой экономике в целом. Изменение же мер регулирования ВЭД, безусловно, влечет за собой и изменение состава инструментов их обеспечения.

Ведя речь об этих инструментах, к элементам системы таможенного дела, в широком понимании данного термина, можно отнести и таможенные органы, если их рассматривать как средства, с помощью которых приводятся в действие методы, позволяющие применять установленные государством меры регулирования ВЭД.

Соответственно, под *управлением таможенным делом* следует понимать как адаптацию существующих или выработку принципиально новых методов обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного и нетарифного регулирования ВЭД, так и управление таможенными органами, приводящими в действие эти методы, которые устанавливаются таможенной политикой в корреспонденции с вносимыми во внешнеторговую политику государства изменениями.

В этой связи необходимо отметить, что поскольку объектом управленческой деятельности, в конечном счете, является организация [15, 16], таможенный менеджмент не следует интерпретировать в качестве системы управления таможенным делом как совокупностью методов и средств обеспечения соблюдения мер государственного регулирования ВЭД (поскольку выбор данных методов и средств предопределяется таможенной политикой государства), но следует рассматривать как компонент этой системы, т.е. только как управление таможенными органами с целью эффективной реализации ими методов обеспечения соблюдения соответствующих мер регулирования ВЭД.

Из рис. 3 также видно, что таможенное дело в РФ как система управления, с помощью которой производится соблюдение мер таможенно-тарифного регулирования, запретов и ограничений, входит в состав системы таможенного администрирования (СТА) ВЭД⁶, равно как и система управленческих решений, состоящая из межгосударственных договоров РФ, нормативно-правовых актов ТС, федеральных законов, указов Президента и постановлений Правительства РФ, приказов и инструкций ФТС России.

СТА, таким образом, представляет собой сложную систему управления, с помощью которой в том числе осуществляется государственное регулирование ВЭД. Здесь следует подчеркнуть, что таможенное дело – один из инструментов данного регулирования, которым пользуется государство, играющее роль субъекта администрирования ВЭД и делегирующее определенный объем полномочий таможенным органам в связи с исполнением этой роли.

В специальной экономической литературе можно встретить утверждение, что дуализм таможенного дела выражается в его способности выступать в качестве объекта и субъекта управления. По поводу этого мы хотим отметить, что таможенное дело как один из институтов регулирования ВЭД выступает исключительно в качестве инструмента воздействия на участников ВЭД, но не

⁵ В состав ЕвразЭС входят такие страны бывшего Советского Союза, как: Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан [20].

⁶ Таможенное администрирование ВЭД – система процедур (предписаний, какие действия необходимы в конкретной ситуации), правил (точных описаний того, что следует делать в сложившейся ситуации) и административных методов воздействия на сферу ВЭД, организуемых с целью реализации функций таможенного регулирования [12, с. 149].

как субъект управления ими, поскольку *субъект управления* (социально-экономический) – лицо, принимающее решения. Таможенное же дело – совокупность методов и средств реализации управленческих решений.

Даже если принять к сведению широкую трактовку термина «таможенное дело», предусматривающую включение таможенных органов в систему таможенного дела в качестве средств реализации мер регулирования ВЭД, необходимо помнить о таком свойстве системы, как эмерджентность, заключающемся в том, что свойства системы не определяются простым сложением свойств отдельных ее элементов. Это, в свою очередь, означает: несмотря на то, что таможенные органы могут выступать в качестве субъекта управления, оказывающего целенаправленное воздействие на участников ВЭД, таможенное дело, как таковое, субъектом администрирования ВЭД не является.

Возвращаясь к вопросу управления таможенными органами, модель петли управления такого управления можно проиллюстрировать нижеприведенной схемой (рис. 4).

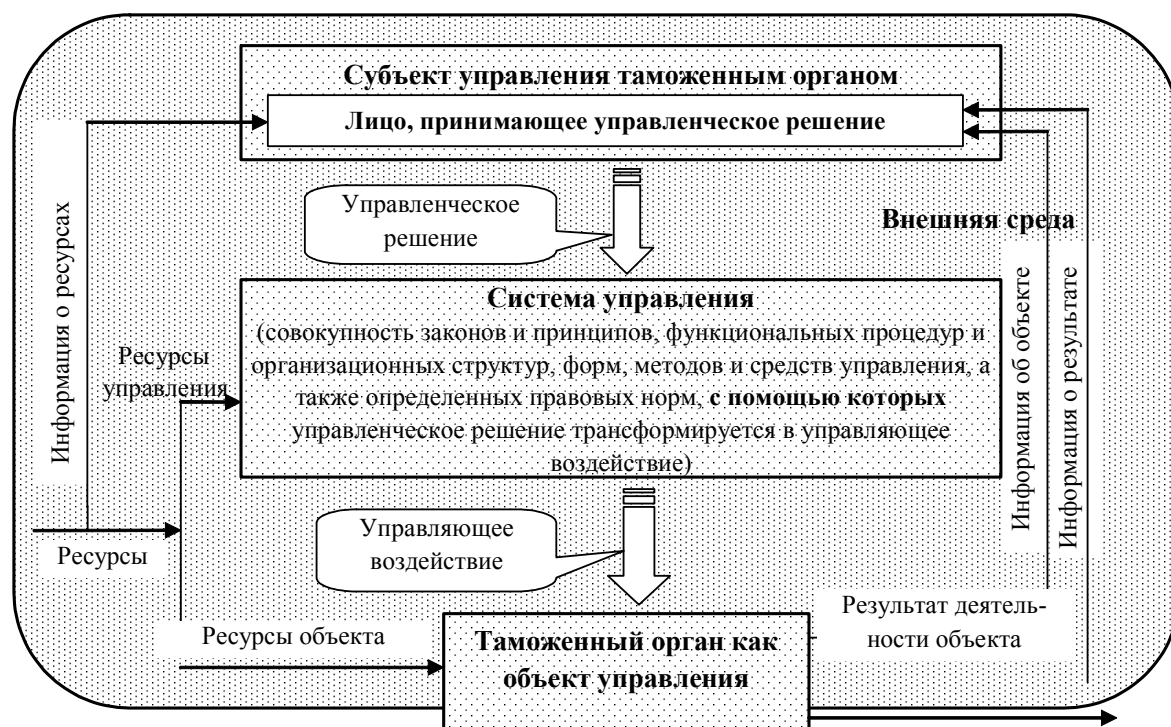


Рис. 4. Базовая модель петли управления таможенными органами

Комментируя данную модель, необходимо обратить внимание на следующее:

1) данная модель отражает направленность взаимоотношений между субъектом и объектом управления. Характер этих взаимоотношений формируется, безусловно, под влиянием внешней среды, в которой происходит процесс управления;

2) данную модель не следует путать с моделью системы управления, так как система управления – это совокупность взаимоувязанных инструментов управления, которыми пользуется субъект управления, оказывая целенаправленное воздействие на объект управления. В определенных обстоятельствах в целях повышения результативности и эффективности управления *эти инструменты могут меняться, изменяя систему управления, в то время как субъект и объект управления могут оставаться неизменными*;

3) применительно к таможенному делу в РФ модель подразумевает, что в качестве *объектов управления* могут выступать: ЦА ФТС России по отношению к Правительству РФ, РТУ по отношению к ЦА ФТС России, таможни по отношению к РТУ и, наконец, таможенные посты – по отношению к таможням. *Субъектами управления* соответственно могут быть: Правительство РФ, ЦА ФТС России, РТУ, таможни. В этой связи можно констатировать, что одни государственные органы, уполномоченные в сфере таможенного дела в РФ, управляют другими государственными органами, а именно: Правительство РФ управляет деятельностью ЦА ФТС России, который, в свою очередь, управляет подчиненными ему РТУ и так далее по цепочке. В результате управление таможенными органами РФ носит ступенчатый характер. Однако модель петли управления на каждой ступени остается идентичной. Именно поэтому данная модель называется базовой, т.е. справедливой для каждого уровня иерархии системы таможенных органов РФ;

4) внешняя среда, в которой функционируют таможенные органы, складывается из: совокупности участников ВЭД; уполномоченных экономических операторов; таможенных представителей; перевозчиков, перемещающих товары через таможенную границу и/или по таможенной территории под таможенным контролем; владельцев магазинов беспошлинной торговли и складов временного хранения; владельцев таможенных складов; социальных, технологических, экономических и политических факторов, действующих как внутри страны, так и на международном уровне.

На основании рассмотренных в настоящей статье вопросов наиболее важно отметить, что таможенный менеджмент как управленческая деятельность является элементом системы управления таможенным делом. И если методы и средства таможенного администрирования ВЭД, из которых складывается таможенное дело, устанавливаются таможенной политикой как составной частью внешнеторговой политики государства, то задача эффективного их применения решается с помощью такого вида специального менеджмента, как таможенный.

Библиографический список

1. Международная конвенция «Об упрощении и гармонизации таможенных процедур» (совершено в Киото 18.05.1973 г.) в ред. от 26.06.1999 г.
2. Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли от 23.06.2005 г.
3. Договор от 06.10.2007 г. «О создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза».
4. Таможенный кодекс Таможенного союза (ред. от 16.04.2010 г.).
5. Федеральный закон от 27.11.2010 г. № 311-ФЗ (в ред. от 21.12.2013 г.) «О таможенном регулировании в Российской Федерации».
6. Федеральный закон от 03.11.2010 г. № 279-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур».
7. Положение о Федеральной таможенной службе России, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.09.2013 г. № 809.
8. Федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по направлению подготовки (специальности) 036401 Таможенное дело. Утв. приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 8 нояб. 2010 г. № 1117.
9. *Дафт Р.* Менеджмент. СПб.: Питер, 2007. 864 с.
10. *Лапыгин Ю.Н.* Теория организации: Учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2008. 309 с.
11. *Лопатников Л.И.* Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. М.: Дело, 2003. 519 с.
12. *Макрусов В.В.* Таможенный менеджмент: Учеб. СПб.: Интермедиа, 2013. 384 с.

13. *Макрусов В.В.* Таможенный менеджмент: Учеб. пособие / В.В. Макрусов, В.Ю. Дианова. М.: Изд-во Рос. таможенной академии, 2009. 278 с.
14. *Общий и специальный менеджмент: Учеб. / Под общ. ред. А.Л. Гапоненко, А.П. Панкрухина.* М.: РАГС, 2002. 568 с.
15. *Основы менеджмента: Учеб.-метод. пособие / В.П. Медведев; Всерос. акад. внеш. торговли, Ин-т междунар. экон. связей.* М.: ДеКа, Кн. 1. 2002. 351 с.
16. *Основы менеджмента: Учеб. пособие по направлению «Менеджмент» / Под ред. В.И. Королева.* М.: Магистр, 2008. 619 с.
17. *Основы таможенного дела: Учеб. / Под общ. ред. В.Г. Драганова.* М.: Экономика, 1998. 687 с.
18. *Основы таможенного дела: Учеб. пособие. В 2 т. Т. 1 / Под общ. ред. Ю.Ф. Азарова.* М.: РИО РТА, 2005. 571 с.
19. *Основы таможенного дела: Учеб. пособие. В 2 т. Т. 2 / Под общ. ред. Ю.Ф. Азарова.* М.: РИО РТА, 2005. 516 с.
20. *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2006. 494 с.
21. Евразийское экономическое сообщество. URL: <http://www.evrazes.com/> (дата обращения: 10.01.2014).
22. Министерство финансов Российской Федерации. Федеральный бюджет. Доходы. URL: <http://www.info.minfin.ru/fbdohod.php> (дата обращения: 15.01.2014).
23. Федеральная таможенная служба. ФТС России. Сведения о деятельности ФТС России. Ежегодный сборник «Таможенная служба Российской Федерации». URL: http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845 (дата обращения: 15.01.2014).
24. ФТС России. Структура центрального аппарата ФТС России. URL: <http://www.customs.ru/> (дата обращения: 10.01.2014).
25. Absinth – NIGERIA CUSTOMS AND EXCISE MANAGEMENT ACT. URL: <http://abs.in.th/doc-58-nigeria-customs-and-excise-management-act> (дата обращения: 09.03.2014).
26. Customs Management Act – Faolex. URL: <http://faolex.fao.org/docs/pdf/bha93650.pdf> (дата обращения: 09.03.2014).
27. legislation.gov.uk. Customs and Excise Management Act 1979. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1979/2/>. (дата обращения: 09.03.2014).
28. List of the Contracting Parties to the Revised Kyoto Convention. URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/instruments.aspx (дата обращения: 15.01.2014).
29. MANAGING CUSTOMS: Efforts Under Way to Address Management Weaknesses. URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GAOREPORTS-GGD-95-73/pdf/GAOREPORTS-GGD-95-73.pdf> (дата обращения: 09.03.2014).
30. WORLD CUSTOMS JOURNAL. Archives. URL: <http://www.worldcustomsjournal.org/index.php?resource=6> (дата обращения: 09.03.2014).

Fedorenko K.P., Netaev O.V. **Customs Management – the Component of Control System of Customs Affair.** The essence of customs management is revealed in the article. The authors define this complicated phenomenon and give models, which illustrate a circuit and a control system of customs management, as well as a system of customs management and a circuit of managing customs rules and procedures.

Key words: *management, managing, customs authorities, customs rules and procedures, system.*

Федоренко Константин Петрович – кандидат экономических наук, доцент кафедры «Таможенное дело» СГУПС. Область научных интересов: менеджмент, маркетинг, внешняя торговля. E-mail: cfedorenko810@gmail.com

Нетаев Олег Викторович – полковник таможенной службы, заместитель начальника Новосибирской таможни по работе с кадрами. Область научных интересов: таможенное дело. E-mail: NVS-ODO@mail.ru