

**Методологические основы
управления таможенными
органами**

Часть 2.

**Инновационные подходы к
управлению**

План лекции

- 1. Особенности формирования инновационных моделей управления;**
- 2. Программно-целевой подход;**
- 3. Проектный подход;**
- 4. Когнитивно-эволюционный (целостно-эволюционный) подход;**
- 5. Институциональный подход**
- 6. Маркетинговый подход**

Среда формирования управленческих систем

государства

Экономическое развитие оказывает прямое влияние на экономический рост, внедрение инновационных технологий, повышение качества и уровня жизни населения, повышение производительности труда и на достижение других стратегических целей социально-экономического развития страны.

К внешнеэкономическим вызовам и рискам, обусловленным высокой зависимостью показателей социально-экономического развития Российской Федерации от мировых цен на энергоносители и другие сырьевые товары, относятся следующие:

- рост волатильности мировых сырьевых и финансовых рынков, связанный с высоким уровнем неопределенности на фоне сложной эпидемиологической ситуации;
- падение цен на сырьевые товары и
- разрыв "цепочек поставок", обусловленные замедлением темпов роста мировой экономики;
- ужесточение применения санкционного режима в отношении

2022–2031 годы президент РФ
Владимир Путин своим указом
объявил десятилетием науки и
технологий

Приоритетные задачи на 2023 год

**— укрепление технологического
суверенитета;**

**— опережающий рост
обрабатывающей
промышленности.**

2022–2031 годы президент РФ
Владимир Путин своим указом
объявил десятилетием науки и

Основы инновационной политики государства

утверждены

**Постановлением Правительства РФ от
15 апреля 2014 г. N 316 "Об утверждении
государственной программы
Российской Федерации "Экономическое
развитие и инновационная экономика"
(в ред. от 28.12.2022)**

Факторы, ускоряющие процесс перехода экономики России на инновационный путь

Факторы	Значение для экономики
Расширение процессов глобализации и интеграции	Изменит векторы распределения товаропотоков и капитала
Ускорение технологического развития мировой экономики	Позволит нашей стране конкурировать с развитыми так и развивающимися странами
Обострение конкурентной борьбы	Подтолкнет развитие эффективной инновационной системы, что в свою очередь поможет избежать снижения инвестиционной активности, и в свою очередь оттока капитала из страны

Инновационные методы

управления

– это методы, основанные на использовании нововведений в основных функциях управления (организационная структура, развитие, мотивация), которые позволяют системе эффективно реализовывать стратегию, повышать конкурентоспособность, сохранять и развивать устойчивость.

Специфика использования инновационных методов управления в крупных системах заключается в директивном способе внедрения управленческих инноваций.

Экономическая эффективность управленческих инноваций может превосходить эффективность технологических инноваций при условии планомерного и целенаправленного их внедрения менеджментом.

Новшества подразделяются на:

- технические;
- экономические;
- социокультурные;
- организационные.

К техническим инновациям относятся новшества в технике, технологии, продуктах.

Экономические инновации включают новые методы экономической оценки управленческой деятельности.

Социокультурные инновации повышение уровня культуры производства, повышение социальной ответственности организации, обеспечение позитивного имиджа организации за счет нововведений.

***Организационные* инновации включают новую организационную структуру управления, новые методы организации производства.**

ВАЖНО!

Практически все инновационные подходы, применяемые в органах государственной власти являются развитием идей системного подхода или связаны со стратегическим развитием государственных институтов.

Инновационные подходы к управлению

Программно-целевой;
Проектный;
Когнитивно-эволюционный (целостно-эволюционный);
Маркетинговый

Программно-целевой подход

Стратегическое управление предполагает решение комплекса задач, взаимосвязанных по времени, ресурсам и другим параметрам, причем, как правило, для реализации целей требуется гораздо больший период времени, чем один год.

В данной ситуации возникает проблема согласования долгосрочных комплексных решений и текущих бюджетных заданий.

В качестве инструмента разрешения данного противоречия используется программно-целевой подход (ПЦП).

Программно-целевой метод является основным методом планирования, а самым универсальным инструментом программно-целевого управления служат целевые программы.

Целевая программа

- совокупность намеченных к планомерному проведению, согласованных по содержанию, скоординированных в пространстве и во времени, обеспеченных ресурсами разнохарактерных мероприятий (действий), направленных на решение насущной проблемы, которое не может быть обеспечено без концентрации усилий и средств для достижения поставленной цели.

Стратегия - 2030

План мероприятий на период 2021 - 2024 годов по реализации Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года разработан в целях реализации положений Стратегии и миссии Федеральной таможенной

Реализация Стратегии осуществляется в 2 этапа:

первый этап (2021 - 2024 годы);

второй этап (2025 - 2030 годы).

На каждом этапе реализации Стратегии осуществляется разработка отдельного плана реализации.

План состоит из 14 разделов. Разделы Плана соответствуют основным стратегическим направлениям развития таможенной службы Российской Федерации на период до 2030 года (один раздел Плана объединяет два стратегических направления, заключительный раздел Плана содержит мероприятия, направленные на ресурсное обеспечение реализации

Стратегии)

ПЕРЕЧЕНЬ
государственных программ Российской Федерации,
в реализации которых ФТС России принимает участие в 2023 году¹

№	Наименование государственной программы Российской Федерации	Реквизиты утверждающего документа	Ответственные исполнители, соисполнители
1	2	3	4
1	Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»	постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320	АУ, ФЭУ, ГУИТ, ГУТО, ГУФТДиТР, УГСК, МедУ, УТС, ГУТКПВТ, ЦИТТУ
2	Государственная программа Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»	постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 296	ФЭУ
3	Государственная программа Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»	постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316	ГУФТДиТР, ФЭУ, структурные подразделения ФТС России

4	Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»	постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345	ГУБК, УТРД, УПК
	Государственная программа «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2019 – 2023 годы»	постановление Правительства Российской Федерации от 25 октября 2018 г. № 1272	ГУБК, УТРД
5	Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» ²	постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 г. № 1710	ГУТО
6	Государственная программа Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»	постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 377	УГСК, ГУТО, ФЭУ, ГУИТ, РТА, ЦЭКТУ
7	Государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения»	постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1640	МедУ, ГУТО, структурные подразделения ФТС России

Проектный подход

Проектное управление можно охарактеризовать прежде всего как командный способ взаимодействия, который успешно используют в качестве инструмента для борьбы с бюрократическим мышлением.

Среди основных направлений деятельности Правительства РФ до 2030 года проектное управление определено как одна из основных задач, решение которой направлено на улучшение системы государственного управления.

Но по уровню внедрения и распространения проектных технологий Российская Федерация до сих пор продолжает уступать большинству развитых стран мира.

Основные элементы проектного управления в таможенных органах

Первостепенность результатов управления перед процессами управления

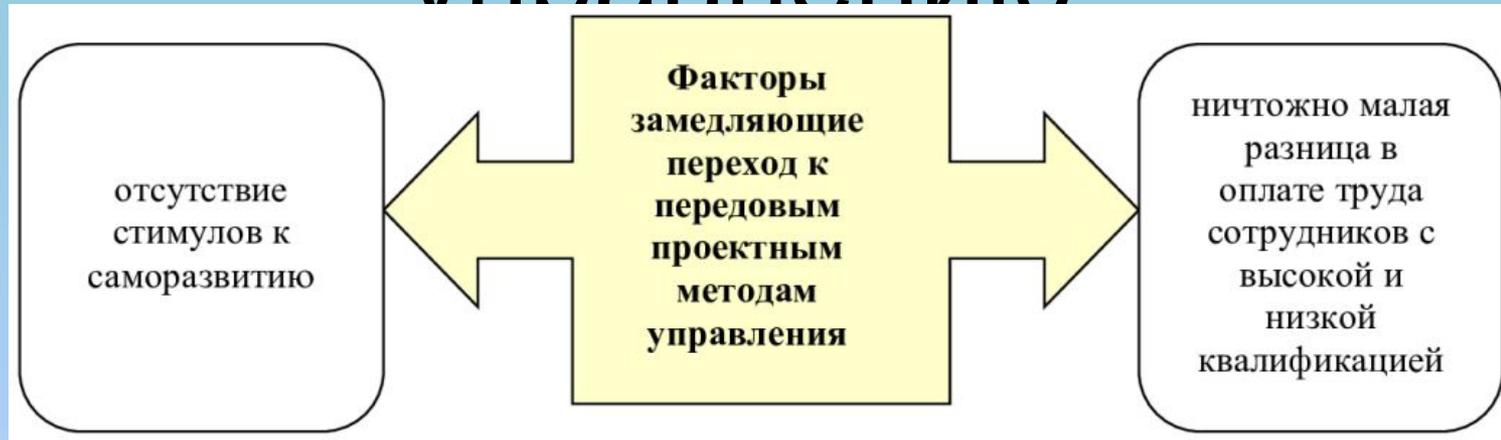
Отношение к проектному управлению как к средству, а не цели



Открытость механизмов для участников ВЭД

Множественность центров проектного управления, как в регионах, так и на федеральном уровне

Факторы, тормозящие переход к проектному управлению



**Также в таможенных органах
бюрократизированы процессы
управления, структура не может
адаптироваться к постоянно
меняющимся программам**

Целостно-эволюционный или КОГНИТИВНЫЙ ПОДХОД

– это подход к формированию, накоплению и использованию знаний об эволюции целостности таможенной системы в условиях изменений.

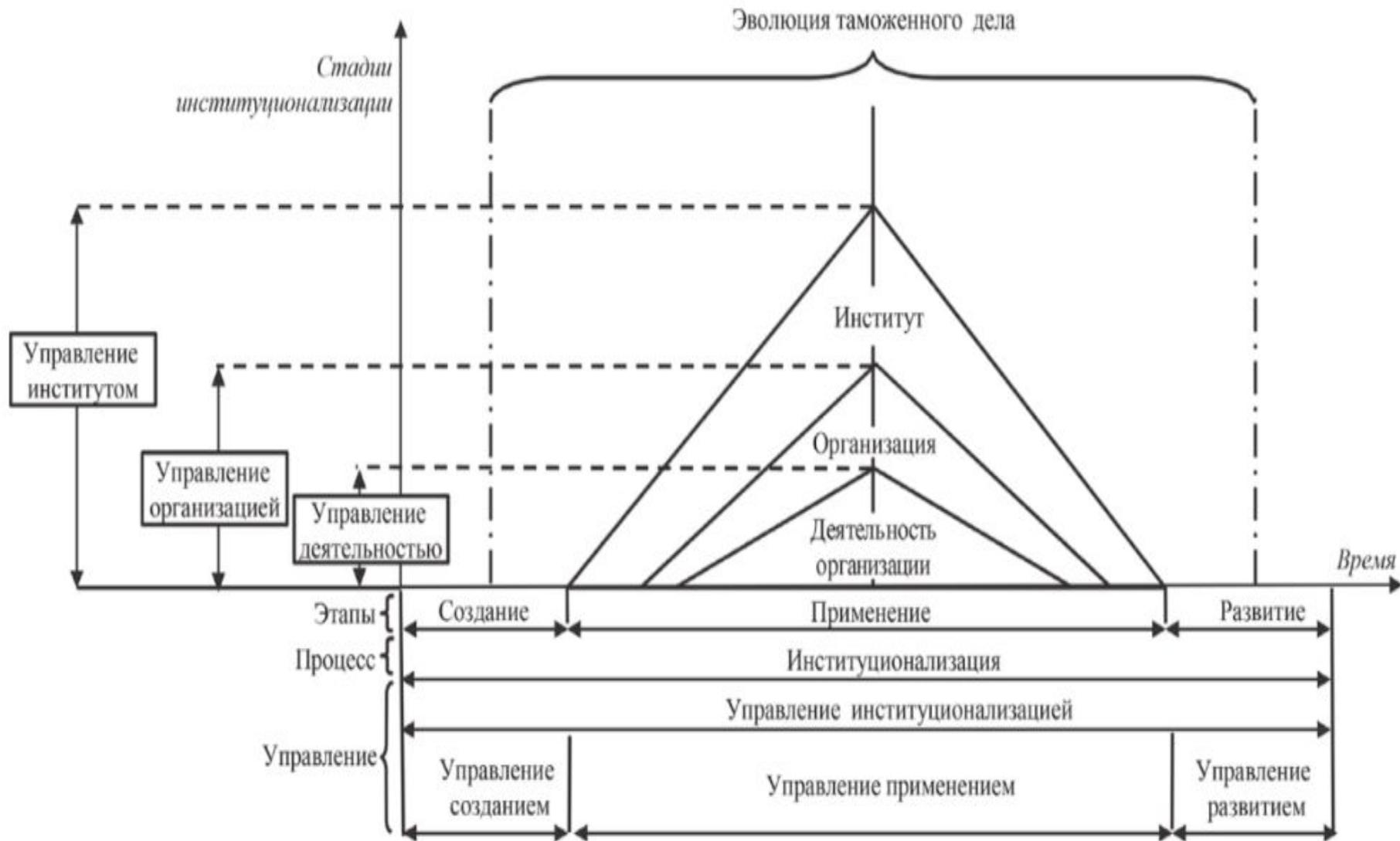
Он объединяет в себе процессный, ситуационный и системный подходы на уровне формирования знаний о таможенных процессах и таможенной организации в целом.

**В настоящее время данный подход развивается в направлениях :
историко-эволюционного,
целостно-эволюционного,
системно-эволюционного подходов.**

В основе целостно-эволюционного подхода -

- Целостное представление системы (объекта, процесса или явления) и когнитивная технология ее познания.
- Целостное представление системы есть представление ее как *вложенной системы*, выделенной в из макро- и метасистем по целям, функциям, элементам, связям и параметрам динамики эволюции.
- **Когнитивная технология** – это технология формирования, накопления и использования знаний о системе в условиях ее эволюции.

Целостно-эволюционный ПОДХОД



***Основным инструментальным
средством когнитивно-
продуктивной метатехнологии
является автоматизированное
слежение (мониторинг)***

за эволюцией макросистемы, имитация
дерева эволюции информационных
потоков и выбор его прогрессивных
ветвей, имитация и поиск приемлемого
варианта архитектуры информационных
технологий и средств в пределах
выбранной ветви, коррекция когнитивного
и продуктивного ресурсов
информационных технологий и средств .

Относительно новым, но достаточно развитым подходом является **институциональный подход**

Под институтами

в широком смысле слова понимается исторически сложившееся и эволюционирующее вместе с обществом и государством высокоорганизованная форма деятельности людей для удовлетворения общественных потребностей или достижения определенной общественно значимой цели.

В узком смысле – это целостная совокупность идей, правил и механизмов, определяющих, формирующих или развивающих определенную организацию, или же сама организация (учреждение) как открытая

Основные положения институционального подхода

- 1) государство должно контролировать экономику;
- 2) главными агентами являются люди, а не фирмы или правительства;
- 3) поведение индивидов может быть иррациональным;
- 4) сильное влияние на экономику оказывает развитость институтов, в особенности институтов управления;
- 5) экономический рост зависит от развития правовых, политических и институциональных ограничений;
- 6) транзакционные издержки – издержки, появляющиеся во время заключения контрактов между агентами. Контракты – это способ регулирования отношений;
- 7) теория агентских отношений – принципы взаимодействия между сторонами;
- 8) границы фирмы – не физические, а сумма социальных связей и влияний, которые организация оказывает на разных агентов внешней среды;
- 9) транзакционные издержки определяют нижнюю границу фирмы, а издержки контроля – верхнюю.

ФТС, по своей сути, есть организационный элемент института таможенного администрирования.

Как специфический государственный институт, он находится в стадии непрерывных институциональных преобразований.

Таможенная служба как институт – это общественный институт, возникновение, деятельность и развитие которого обусловлены объективными предпосылками, отражающими интересы общества и государства.

Институционализация рассматривается как целостный непрерывный процесс гармонизированных концептуальных, правовых, организационных, технологических и других системных преобразований в таможенном деле, а управление таким процессом – есть управление таможенным делом (таможенными органами, таможенной деятельностью) в самом широком их представлении.

При таком подходе управление таможенными органами объединяет в себе:

- управление становлением системы таможенных органов** (в результате формируются видение, идеи, концепция, правила, определяющие вновь создаваемую систему таможенных органов или отдельную таможенную организацию);
- управление функционированием** – применение по назначению созданной системы таможенных органов или отдельной таможенной организации;
- управление развитием** – придание им нового качества в условиях происходящих или прогнозируемых изменений;
- управление модернизацией** системой таможенных органов – адаптация действующей системы к новым условиям

В современных условиях вычленяется интегрированный теоретико-методологический подход – **сервисно-ориентированный.**

При этом акценты в администрировании смещаются в сторону реализации *сервисных полномочий государства*, в нашем случае – таможенных органов.

В конечном итоге это осуществляется в целях ***повышения качества и увеличения спектра услуг на базе применения платформ взаимодействия, внедрения современных информационно-коммуникационных технологий в***

Технологии маркетинг-менеджмента

в государственном управлении

или

маркетинговый подход

Маркетинговый менеджмент – это единая политика организации, производства, ценообразования и продвижения на рынке продуктов и услуг, направленная на осуществление обменов, удовлетворяющих все стороны: потребителей, производителей и общество в целом.

Центральным элементом становится потребитель, а вся философия и технология управления ориентированы на удовлетворение его потребностей.

Общая тенденция развития менеджмента

- распространение концепций, методов и моделей управления, доказавших свою эффективность в коммерческих структурах, на некоммерческие организации.

Маркетинговые подходы к управлению распространяются на деятельность общественных организаций, а также администраций городов и районов (региональный маркетинг).

**В таможенной деятельности - это
МАРКЕТИНГ ТАМОЖЕННЫХ УСЛУГ**

**На фундаментальном уровне
осуществляется переход
от традиционной модели
классического
администрирования
к инновационной –
интегративной модели
управления,
объединяющей модель
классического
администрирования и
маркетинговую модель.
Государственная служба**

Маркетинг – это концепция рыночного управления

Суть данного подхода:

единственная гарантия долгосрочного успеха организации, предприятия или государственной структуры - более эффективные в сравнении с конкурентами усилия по удовлетворению настоящих и будущих потребностей потребителей.

В частном случае, маркетинг - это инструментарий для тщательного анализа потребностей потребителя, поиска новых путей увеличения ценности предоставляемых услуг, способов их создания и реализации.

Маркетинговый подход

предполагает

1. Зависимость целей организации от внешних и внутренних условий (состояния рынка, ситуации в стране и мире, возможностей предприятия) в то время как ситуационный подход предполагает относительную неизменность целей.
2. Возможность целенаправленного воздействия на внешнюю среду (рынок), изменяя ее в желаемом (для организации) направлении.
3. Расширение состава функций маркетингового управления по сравнению с классическими функциями менеджмента и включает такие как анализ ситуации и реклама

Достоинства маркетингового

подхода:

- подход является более адекватным реальной действительности и содержит более широкий спектр стратегий по сравнению с системным;
- подход предусматривает возможность целенаправленного изменения рынка и формирования общественного мнения;
- подход обеспечивает более высокую жизнеспособность (выживаемость) организации.

Недостатки маркетингового подхода

- подход связан с необходимостью постоянного сбора и анализа обширной информации об организации и ее окружении, что **требует значительных затрат;**

- несмотря на то, что методы маркетинга заметно расширяют арсенал методов управления, последний **пока еще не сформировался и требует пополнения.**

Существенным основанием для внедрения маркетингового подхода в деятельность органов государственной власти стала **Концепция административной реформы в Российской Федерации** (начата в 2005 г!), целями которой было обозначено:

- повышение качества и доступности государственных услуг;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Для оценки достижения указанных целей были предложены следующие показатели:

1. оценка гражданами деятельности органов исполнительной власти по оказанию государственных услуг;
2. уровень издержек бизнеса на преодоление административных барьеров;
3. место Российской Федерации в международных рейтингах показателей качества государственного

Специфика маркетинга в государственном управлении

- 1) не вполне рыночный характер отношений: значительная часть результатов деятельности представляет собой услуги и приоритеты, относящиеся к общественным благам, относя таможенное администрирование к государственному регулятивному институту;
- 2) ограничения в бюджете (лимиты средств и ресурсных возможностей). Маркетинг должен осуществляться при невысоком уровне цен, но не качества услуг. Эффективность деятельности при этом оценивается с учетом более сложных показателей (общая социальная эффективность, социальные эффекты, в том числе внешние);
- 3) маркетинговая деятельность весьма масштабна по сфере действия и должна рассчитываться на длительные временные периоды;
- 4) значительная часть активности протекает в форме специфического взаимодействия участников, имеющих разновекторные цели;
- 5) маркетинг должен реализовываться в условиях более высокой, чем в коммерческой сфере, прозрачности и контролируемости со стороны общества. В этой связи важнейшую роль приобретают коммуникационные инструменты маркетинга;
- 6) жесткая заданность поведения, выражающаяся в высокой зависимости от положений нормативных актов, решений, принятых органами власти, политической конъюнктуры.

Важно!

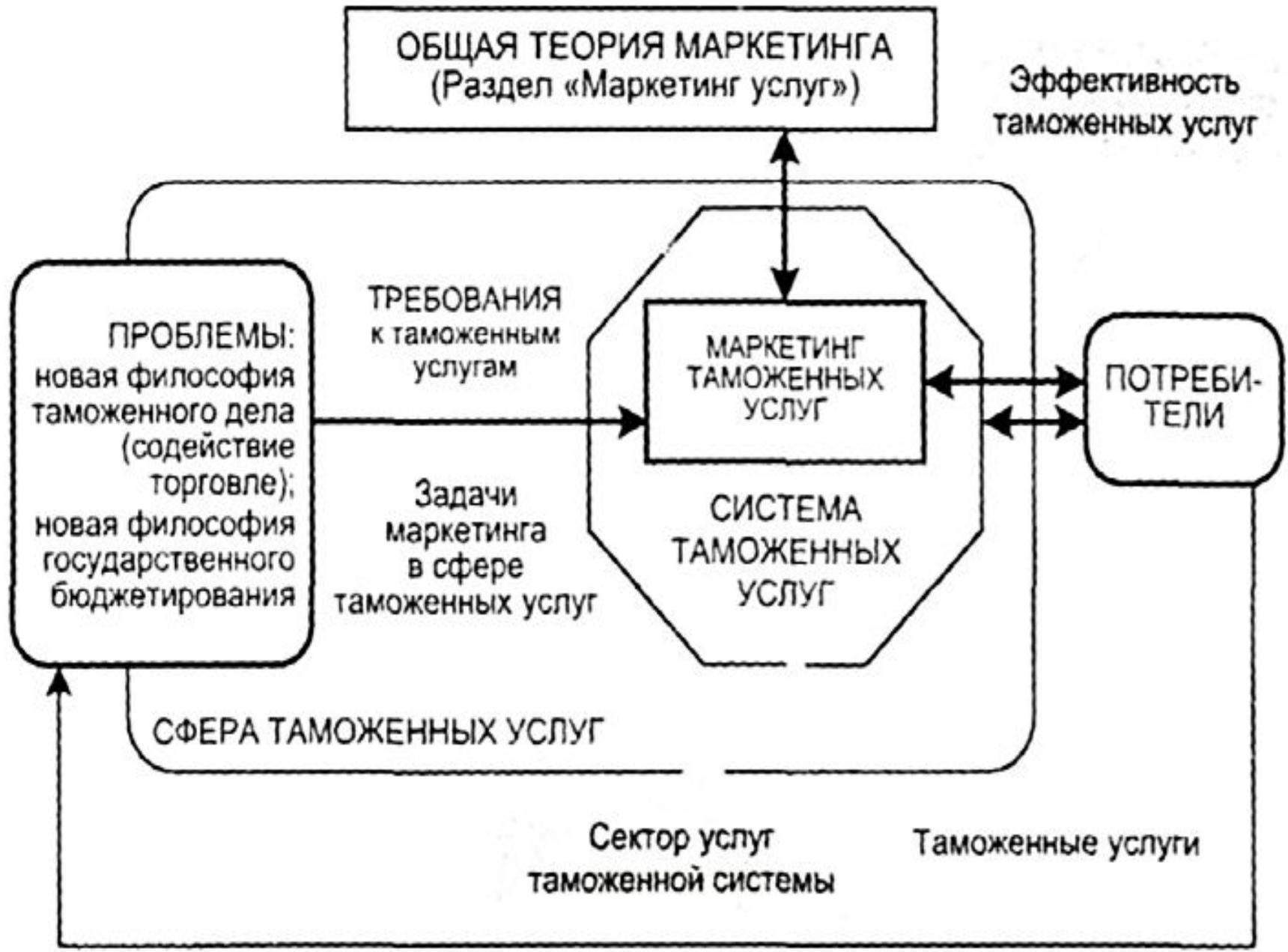
Таможенная служба – орган исполнительной власти, наделенный исключительными полномочиями, действующий в жестких рамках правового поля, но не имеющий как таковых конкурентов, в классическом понимании данного термина.

Эта специфичность позволяет говорить об актуальности применения **маркетингового подхода в рамках оказания государственных таможенных услуг (регламентированных)**, оценки и позиционирования таможенного органа как имиджевого элемента таможенной службы.

Клиентоориентированность при реализации таможенными органами своих полномочий трансформируется и **имеет ряд ограничений**, связанных с реализацией правоохранительной функции таможенной службы.

Основные идеи маркетинга таможенных услуг

1. Маркетинг таможенных услуг – это теория и практика системного анализа сфер внешнеэкономической деятельности, таможенных услуг и служебной деятельности таможенных органов, формирования требований к системе таможенных услуг и активного продвижения таможенных услуг в частном и государственном секторах.
2. Эффективный маркетинг предполагает решение задач анализа и синтеза услуг и стратегий их позиционирования с учетом потребностей потребителей (государства и участников ВЭД).
3. Поиск оптимальных решений осуществляется в процессе маркетингового исследования сфер ВЭД, таможенных услуг и служебной деятельности таможенных органов, формирования требований к системе таможенных услуг, моделирования и проектирования системы таможенных услуг.
4. Принципы и условия маркетинговых исследований, моделирования и проектирования для любого вида услуги и стратегии ее позиционирования идентичны.



Содержание понятия «таможенная услуга»



ЗАКАЗЧИК И ПОТРЕБИТЕЛИ ТАМОЖЕННЫХ УСЛУГ



В основе маркетингового подхода была заложена концепция понимания сервиса и его основных характеристик.

Так, в рамках интегрированных цепочек поставок выделяют три показателя уровня сервиса:

Доступность - способность поддерживать базовый уровень обслуживания, норма насыщения спроса, полнота охвата.

Функциональность - способность системы придерживаться ожидаемых сроков и приемлемым уровнем изменчивости операций, определяется скоростью прохождения функционального цикла, бесперебойностью – постоянным соблюдением условий, гибкостью операций, устранением недостатков.

Надежность - способность придерживаться планового уровня функциональности – базируется на показателях компетентности в обслуживании, своевременном предоставлении точной информации о текущей деятельности.

Перечень услуг, оказываемых таможенными органами

- ✓ **информирование и консультирование;**
- ✓ **ведение реестров** (таможенных представителей, перевозчиков, банков и кредитных организаций, владельцев СВХ и ТС, владельцев магазинов беспошлинной торговли, УЭО, объектов интеллектуальной собственности);
- ✓ **принятие предварительных решений** о классификации товаров и их стране происхождения;
- ✓ **выдача и отзыв квалификационных аттестатов** специалистов по таможенным операциям;
- ✓ **осуществление контроля за валютными операциями;**

Качество таможенных

УСЛУГ



Документами, определяющими
качество предоставления
таможенных услуг являются

Административные регламенты

**(13) Федеральной таможенной
службы по предоставлению
государственной услуги (всего 11)**

- Государственные услуги **В ОСНОВНОМ** оказываются бесплатно, за исключением принятия ТО предварительных решений о классификации товаров в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза

Модель системы управления качеством таможенных услуг



Таким образом

в современных условиях вычленяется интегрированный теоретико-методологический подход – сервисно-ориентированный.

Акценты в администрировании смещаются в сторону реализации сервисных полномочий государства, т.е. - таможенных органов.

Конечная цель этого процесса - повышение качества и увеличения спектра услуг на базе применения платформ взаимодействия, внедрения современных информационно-коммуникационных технологий в практику управления.

Проект

«Клиентоцентричность»

В рамках федерального проекта

«Государство для людей» всем госорганам поставлена задача к 2024 году внедрить в работу стандарты клиентоцентричности.

Федеральный проект нацелен на предоставление государственных услуг и/или сервисов в том виде, в котором они нужны и востребованы участниками ВЭД и гражданами. Фактически это процесс постоянного улучшения взаимодействия таможенных органов с физическими лицами и организациями на основе постоянного мониторинга их потребностей и пожеланий, а также получения обратной связи.

Внедрении клиентоцентричности означает адаптацию государственных услуг и сервисов под потребности участников ВЭД на таких принципах, как:

- обеспечение равной доступности к госуслугам и сервисам для всех участников ВЭД с минимальными техническими, физическими и социальными барьерами;
- использование наиболее простых, удобных и экономически эффективных способов решения задач с опорой на достоверные и объективные данные;
- тестирование и внедрение новаций, в том числе на основе обратной связи от потребителей государственных услуг и сервисов.

ВАЖНО!

Управленческие парадигмы, применяемые модели менеджмента должны быть соотнесены с уровнем развития экономики. В противном случае наблюдается

парадигмальный разрыв, т.е. несоответствие взглядов менеджмента государственных организаций типу экономики и запросам бизнеса.

Парадигмальный разрыв современного таможенного

администрирования

1. Несоответствие уровня запросов (развития) бизнеса, ориентированного на сервисную модель – модели менеджмента таможенных органов, ориентированных на бюрократическую парадигму управления.
2. В области государственного маркетинга отсутствуют модели оценки таможенного администрирования с учетом баланса интересов субъектов администрирования – участников ВЭД и таможенных органов, не разработаны критерии оценки клиентоориентированности в государственном управлении.

Трансформация концепции, методологии и технологии таможенного администрирования

Этап	Период	Доминанты контроля	Методология	Технология
Управление в условиях полного детализированного контроля	1960– 1990	Товар	Функциональный подход	«Человек-человек»
Управление в условиях выборочного контроля	1991– 2000	Товар Транспортное средство	Функциональный и структурно-организационный подходы	«Человек-человек», «человек-машина»
Администрирование в условиях выборочного контроля, предварительного информирования	2001– 2010	Товар, информация о товаре, транспортное средство, МЦП (межд. цепи поставок), субъекты ВЭД	Процессно-функциональный подход	«Человек-машина», «человек-человек»

<p>Администрирование в условиях ТК ПВТ и элементов электронного декларирования</p>	<p>2011– 2018 Таможня для правительства</p>	<p>Информация о товаре, МЦП, субъекты ВЭД</p>	<p>Субъектно-ориентированный, системный, процессный подходы</p>	<p>«Человек-машина», «Машина-человек»</p>
<p>Администрирование в условиях формирования ЦЭД (удаленный выпуск)</p>	<p>2019– 2020</p>	<p>Информация о товаре, МЦП, субъекты ВЭД</p>	<p>Субъектно-ориентированный, сервисно-ориентированный подходы. «Разделенный контроль»</p>	<p>«Человек-машина-человек», «машина-машина»</p>
<p>Сервисно-ориентированное таможенное администрирование в условиях «умной» таможни</p>	<p>2021– 2030</p>	<p>Высокоточный объект контроля в рамках блокчейн</p>	<p>Сервисно-ориентированный, контроллинг</p>	<p>Искусственный интеллект, «машина-машина», «машина-человек-машина»</p>