

DOI: 10.17747/2311-7184-2021-1-13-16



Стратегия развития таможенных органов: сопоставительный анализ

Тимаков Игорь Олегович
Студент 5-го курса факультета таможенного дела
Российской таможенной академии
г. Люберцы
e-mail: io.timakov@customs-academy.ru

Макрусев Виктор Владимирович
Профессор кафедры управления Российской таможенной академии,
доктор физико-математических наук
г. Люберцы
e-mail: makrusev@mail.ru

Аннотация. Рассмотрены подходы к проведению сопоставительного анализа альтернативных решений задачи формирования стратегии развития в государственных структурах. Определены условия проведения экспертизы результатов стратегического планирования в таможенных органах России. Проведен анализ структуры Стратегии развития таможенной службы России до 2030 года.

Ключевые слова: задача развития, стратегическое управление, развитие таможенной службы, стратегия развития, структура стратегии, сопоставительный анализ.

Customs development strategy: comparative analysis

Timakov Igor Olegovich
Student 5th year, Faculty of Customs Business,
Russian Customs Academy,
Lyubertsy
e-mail: io.timakov@customs-academy.ru

Makrusev Viktor Vladimirovich
Professor, The Department of Management,
Russian Customs Academy,
Doctor of Physico-Mathematical Sciences,
Lyubertsy
e-mail: makrusev@mail.ru

Annotation. This article discusses approaches to conducting a comparative analysis of alternative solutions to the problem of forming a development strategy in government structures. The article defines the conditions for the examination of the results of strategic planning in the customs authorities of Russia. The structure of the Development Strategy of the Russian Customs Service until 2030 is analyzed.

Keywords: development challenge, strategic management, the customs service development, development strategy, strategy structure, comparative analysis.

Поиск оптимальных путей развития ФТС России – одна из ключевых задач системного характера, решение которой определяет эффективность и устойчивость ее функционирования в условиях постоянного повышения требований к качеству таможенного администрирования; возникает необходимость в инновационных преобразованиях таможенных методов и технологий, в разработке продуктивных механизмов управления в условиях стратегической перспективы.

В настоящее время в госуправлении и в таможенных органах накопился определенный опыт в формировании стратегий и программ развития. В то же время наш анализ сложившихся подходов, методического обеспечения, методов и приемов решения задач развития показывает, что в условиях инновационных преобразований в секторе государственного управления и в экономике в целом данная проблема по-прежнему актуальна и требует научной постановки и решения [5, 10].

Одним из ключевых этапов в создании результативной стратегии развития является этап анализа соответствия ее структуры и содержания установленным требованиям и (или) рекомендациям.

Цель настоящего исследования – сопоставительный анализ (качественная экспертиза) основных параметров структуры Стратегии развития ФТС России до 2030 года (далее – Стратегия 2030).

Сопоставительный анализ (benchmarking) – сравнение (качественная экспертиза) результата, полученного в процессе деятельности или в процессе проектирования (например, структуры или параметров проекта предприятия, бизнес- или делового процесса или функции) с требованиями или подобными результатами в аналогичной сфере деятельности.

В настоящее время отсутствует единый подход к решению такой задачи. И в этой связи, как правило, подобная экспертиза осуществляется с опорой на теоретические положения по разработке стратегий, на зарубежный опыт и рекомендации международных союзов, организаций или отдельных стран, на методические рекомендации по проведению соответствующей экспертизы на национальном уровне и на собственный опыт по разработке аналогичных решений.

В нашем случае речь идет о подходах к проектированию стратегий и программ развития в государственных структурах и о сравнении рекомендаций по структурному построению Стратегии-2030 с требованиями к подобной структуре, сформированными на основе анализа теоретических подходов, рекомендаций и практики разработки стратегий в госуправлении.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2020 г. №1388-р (далее – Распоряжение) утверждена Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года (далее – Стратегия-2030) [1].

Согласно Распоряжению, правовую основу Стратегии составляют Конституция Российской Федерации, Договор о Евразийском экономическом союзе, Таможенный кодекс Евразийского экономического союза, Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также ряд указов Президента Российской Федерации и иных международных договоров и актов, актов законодательства Российской Федерации, правовых актов Российской Федерации [2,3]. Данный список не является исчерпывающим, но в нем не указаны какие-либо методические рекомендации, которыми руководствовались при формировании Стратегии.

Анализ существующих теоретических подходов [5,7,8] и методического обеспечения для проведения экспертизы результатов стратегического планирования и управления [1], особенностей и параметров Стратегии-2030 как объект сопоставительного анализа позволяет обобщить и сформулировать методические рекомендации по формированию стратегий и программ развития. По нашему мнению, структура разрабатываемой стратегии должна содержать следующие основные этапы:

1. Определение и обоснование проблем развития, вызываемых внутренними и внешними факторами с целью их дальнейшей разработки в рамках стратегии развития и оценка ожидаемого результата. На данном этапе необходимо определить системные проблемы, объективные и субъективные причины (факторы) их появления, оценить их воздействие на систему экономической безопасности страны, на обеспечение безопасности участников ВЭД в таможенной сфере и на выполнение рекомендаций по содействию торговле таможенными методами и инструментами, в целом – на социальноэкономические процессы в стране, а также оценить вероятные последствия непринятия мер по устранению таких проблем. Значимым моментом данного этапа является целеполагание и разработка концепции (основных идей и принципов их реализации), устанавливающих направление развития, облик и основное содержание будущей системы, а также системные признаки и условия ее качественного обновления, например, в виде концепции или модели будущей системы или в виде развернутой характеристики ожидаемого результата при реализации Стратегии (требований, предъявляемых к системе или количественных параметров, характеризующих будущую систему).
2. Определение возможных альтернатив (способов) решения проблемы, выбор приемлемой альтернативы и оценка рисков. Данный этап предполагает проведение анализа всех альтернативных способов решения проблемы, анализа возникающих в рамках каждого решения ограничений и сопутствующих благоприятных факторов, анализа внешних эффектов, а также выбор рационального (приемлемого) способа решения проблемы и оценку рисков.
3. Формирование (проектирование) стратегии развития. Определение последовательности решаемых задач. На этой стадии в рамках выбранного направления (способа) решения проблемы необходимо четко определить последовательность задач, реализация которых обеспечит получение ожидаемого результата. Стоит отметить, что каждая из задач должна быть сформулирована в операциональной форме, т.е. как постановка конкретной цели, которую необходимо достичь к определенному моменту времени. Также требуется обосновать предлагаемую последовательность решения задач, в том числе по срокам реализации стратегии.
4. Определение сроков и этапов реализации стратегии. На основе анализа последовательности решения задач должны быть определены этапы реализации стратегии, а по каждому из этапов необходимо определить промежуточные результаты, привести количественные значения соответствующих показателей и определить перечень завершенных и незавершенных задач. Необходимо разработать механизм управления реализацией стратегии развития.
5. Разработка целевых программ решения задач стратегии и комплекса обеспечивающих внепрограммных мероприятий. Решение задач стратегии может обеспечиваться в рамках целевых программ и (или) обеспечивающих мероприятий непрограммного характера. Важно отметить, что одна целевая программа может быть направлена на решение одной или нескольких задач стратегии, и при этом необходимо обеспечивать четкое соответствие целей программ решаемым проблеме и задачам страте-

гии. Необходимо предусмотреть разработку методического обеспечения анализа (экспертизы) стратегии (программы) развития на этапах ее создания и реализации, включающего комплекс критериев, измерителей, методов оценки и анализа.

6. Определение общей потребности в ресурсах и источников финансирования, разработка сводного финансового плана (бюджета стратегии). При разработке стратегии развития необходимо обосновать общую потребность в ресурсах для реализации всех ее мероприятий с учетом прогнозируемого уровня инфляции, изменения обменного курса рубля к доллару и другим валютам, а также иных факторов.
7. Определение порядка мониторинга стратегии и контроля за ее реализацией. При разработке стратегии должны быть определены меры по контролю и мониторингу исполнения ее мероприятий, включая определение показателей мониторинга, периодичность мониторинга, методики сбора информации и т.д.

В табл. 1 приведены результаты проведенного нами сопоставительного анализа этапов разработки стратегии развития, предлагаемых в методических рекомендациях, и этапов развития, представленных в Стратегии-2030.

Таблица 1. Сопоставительный анализ структуры Стратегии-2030 с методическими рекомендациями по подготовке стратегии развития

Этапы разработки стратегии развития в соответствии с предлагаемыми методическими рекомендациями	Этапы развития таможенной службы в Стратегии-2030
1. Определение и обоснование проблем развития, вызываемых внутренними и внешними факторами, и оценка ожидаемого результата	Отсутствует прямая формулировка конкретных проблем. В отличие от Стратегии-2020, отсутствуют и целевые индикаторы критериев решения проблем. Оценка реализации Стратегии осуществляется на основе степени достижения десяти контрольных показателей
2. Определение возможных альтернатив (способов) решения проблемы, обоснование приемлемой альтернативы, выбор оптимального направления и оценка рисков	Направления решений проблем отсутствуют, но присутствуют основные стратегические направления развития таможенной службы Российской Федерации, которые можно рассматривать в качестве рациональных способов достижения стратегической цели развития. Оценка рисков не представлена
3. Определение последовательности решаемых задач	Представлены 23 целевых ориентира, которые должны быть достигнуты в ходе реализации мероприятий по 15 направлениям развития; взаимосвязь целевых ориентиров и направлений развития в явном виде не прослеживается
4. Определение сроков и этапов реализации стратегии	Определены этапы и сроки реализации Стратегии. На каждом этапе определен широкий спектр целей, но цели носят качественный характер, что свидетельствует о невозможности количественной оценки промежуточных результатов
5. Разработка целевых программ решения задач стратегии и комплекса обеспечивающих внепрограммных мероприятий	Целевая программа находится в разработке
6. Определение общей потребности в ресурсах и источников финансирования, разработка сводного финансового плана (бюджета стратегии)	Данный этап отражен в Стратегии; детально будет представлен на этапе утверждения программы
7. Определение порядка мониторинга стратегии и контроля за ее реализацией	Определено управление реализацией Стратегии, но не в части оперативного контроля и мониторинга

Разработано автором

Анализ представленной выше таблицы позволяет сделать вывод о том, что вместо проблем и количественных целевых индикаторов, которые отражали бы степень решения конкретной проблемы (как это было, например, в Стратегии-2020 [3]), в Стратегии-2030 представлена одна стратегическая цель, достижение которой должно быть осуществлено в направлении целевых ориентиров, которые носят качественный характер.

Также стоит отметить отсутствие четкой иерархии при постановке целей и задач. Так, например, в Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года были выделены стратегические направления, в рамках которых были определены задачи и целевые индикаторы. В Стратегии-2030 отсутствуют целевые индикаторы, но представлены целевые ориентиры, которые в свою очередь недостаточно четко коррелируют с выбранными стратегическими направлениями развития.

По нашему мнению, в дальнейшем целесообразно осуществить переход от модели статического долгосрочного проектирования к модели оперативного мониторинга таможенной системы и динамического (непрерывного) ее проектирования на принципах самоорганизации и саморазвития [6,8].

Список литературы

1. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ // URL: <http://www.consultant.ru>
2. Распоряжение от 28 декабря 2012 г. № 2575-р Правительства Российской Федерации «Об утверждении Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года» // URL: <http://www.consultant.ru>.
3. Распоряжение Правительства РФ от 23 мая 2020 г. № 1388-р «Об утверждении Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года» // URL: <http://www.consultant.ru>.
4. Приказ ФТС России от 27.06.2017 № 1065 «О решении коллегии ФТС России от 25 мая 2017 года «О Комплексной программе развития ФТС России на период до 2020 года» // URL: <http://www.consultant.ru>.
5. Андреев А.Ф., Макрусов В.В. Основы теории управления. Курс лекций / А.Ф. Андреев, В.В. Макрусов; Российская таможенная академия, Москва, 2009.
6. Макрусов В.В. Сервисно-ориентированное таможенное регулирование: идеи, институты, управление. Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2017. № 12 (59). С. 1239–1242.
7. Макрусов В.В., Пчелинцев Н.В. Управление развитием таможенных органов России: монография / В.В.Макрусов, Н.В.Пчелинцев. – М.: РИО РТА, 2013. 145 с.
8. Makrusev V., Lyubkina E., Vakhrushev V. The Adaptive Model Of Customs Management // В сборнике: MATEC Web of Conferences 2018. С. 01018.
9. Makrusev V., Vakhrushev V., Nasibullin A. Institutionalization of Intelligent Digital Customs // CoMeSySo 2020, AISC 1294, p. 1–8, 2020.
10. Бойкова М.В. К вопросу об уровнях исследования таможенного администрирования // Вестник МГОУ. Серия: Экономика. 2015. С. 30–35.