

Внедрение механизма процессного управления — как один из способов повышения качества государственных таможенных услуг

Софьянникова Ирина Юрьевна

Ст. преп. каф. таможенных операций и таможенного контроля
ORCID: 0000-0001-7066-0854, e-mail: i.sofyannikova@customs-academy.ru

Российская таможенная академия, г. Люберцы, Россия

Аннотация

Изучены существующие проблемные аспекты системы управления в государственных таможенных органах Российской Федерации. Целью настоящего исследования является анализ проблемных аспектов действующей функциональной (иерархической) модели управления, а также преимуществ предлагаемой модели процессного управления качеством государственных таможенных услуг. Актуальность темы обусловлена необходимостью модернизации действующего механизма функционального управления в системе таможенных органов с целью повышения уровня сервисной деятельности в государственной сфере. Основными задачами исследования являются выявление проблемных аспектов оказания качественных государственных таможенных услуг в результате применения модели функционального управления, предложение вариантов по их минимизации и устранению. Применялись теоретические (анализ действующих нормативных правовых актов, а также научных трудов исследователей) и эмпирические (практическое обоснование необходимости модернизации действующей модели управления в таможенной системе) методы исследования. На основе анализа моделей функционального и процессного управления выявлены преимущества и недостатки их применения. Результатами исследования являются определение проблематики, имеющей негативное влияние на качество оказываемых государственных таможенных услуг, предложение возможных вариантов их решения.

Ключевые слова

Государственные таможенные услуги, процессное управление, бизнес-процесс, функциональное управление, сервисная деятельность, центр электронного декларирования, оценка качества

Для цитирования: Софьянникова И.Ю. Внедрение механизма процессного управления — как один из способов повышения качества государственных таможенных услуг // Вестник университета. 2025. № 2. С. 74–81.

Implementing the process management mechanism as one of the ways to increase the state customs services quality

Irina Yu. Sofiyannikova

Senior Lecturer at the Customs Operations and Customs Control Department
ORCID: 0000-0001-7066-0854, e-mail: i.sofiyannikova@customs-academy.ru

Russian Customs Academy, Lyubertsy, Russia

Abstract

The existing problematic aspects of the state customs authorities management system in Russia have been studied. The purpose of the study is to analyze the problematic aspects of the current functional (hierarchical) management model, as well as the advantages of the proposed model of the quality of state customs services quality process management. The relevance of the study is due to the need to modernize the current mechanism of the customs authorities system functional management in order to increase the service activities level in the public sphere. The main objectives of the research are to identify problematic aspects of rendering quality state customs services as a result of the functional management model implementation and to propose options for their minimization and elimination. Theoretical (analysis of current normative legal acts, as well as scientific works) and empirical (practical justification of the need to modernize the current model of the customs system management) methods of research were used. Based on the functional and process management models analysis, the advantages and disadvantages of their implementation have been revealed. The study results are identification of the issues that have a negative impact on the rendered state customs services quality and the proposal of possible options for their solution.

Keywords

State customs services, process management, business process, functional management, service activities, electronic declaration center, quality assessment

For citation: Sofiyannikova I.Yu. (2025) Implementing the process management mechanism as one of the ways to increase the state customs services quality. *Vestnik universiteta*, no. 2, pp. 74–81.



ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время одними из основополагающих векторов развития экономики являются полномасштабная цифровизация ее отраслей, а также расширение сервисной деятельности отдельных государственных структур и предприятий. Процессы цифровизации формируют один из наиболее значимых императивов современного развития. В частности, они связаны с глубокими трансформациями в экономических системах разного уровня [1]. Осуществляется переход к преобладанию сферой услуг над сферой производства с одновременной переориентацией на интересы клиентов.

В связи с развитием цифровых технологий появляются новые участники финансового рынка, расширяется спектр оказываемых услуг, повышается качество оказываемых результатов [2]. Все государственные структуры претерпевают значительные изменения в осуществляемых рабочих процессах, в нормативно-правовую базу вносятся корректировки в целях формирования клиентоцентричного государства.

В этих условиях модернизация и совершенствование таможенной деятельности происходят в основном за счет развития и внедрения перспективных информационно-коммуникационных технологий, которые используются в аналитической работе таможенных органов, организации совершения таможенных операций и таможенного контроля, обобщении статистической информации и других направлениях деятельности [3]. Современное таможенное администрирование в свою очередь должно быть адаптировано к новым реалиям развивающейся экономики, опираться на соответствующие организационные и информационные технологии, а также инструментальные средства таможенного регулирования и контроля товаров, производимых и перемещаемых в среде цифровой экономики, в том числе технологии электронного (цифрового) таможенного контроля, администрирования и регулирования [4]. Итоговым результатом полного перехода на цифровую основу в системе таможенного администрирования должно стать достижение определенных целей, среди которых снижение государственных издержек на предоставление государственных услуг и реализацию функций, издержек участников внешнеэкономической деятельности (далее – ВЭД) при осуществлении внешней торговли [5].

В настоящее время в системе государственных таможенных органов существует ряд проблемных аспектов, к которым можно отнести неэффективную функциональную модель управления. Разногласия возникают в отношении того, как лучше всего управлять изменениями, связанными с внедрением процессной модели управления и как справиться с культурными препятствиями, которые могут возникнуть в ходе этого процесса [6]. Некоторые ученые делают акцент на важности топ-менеджмента и лидерства в управлении изменениями [7].

Настоящее исследование нацелено на обоснование необходимости модернизации модели управления в таможенной системе и разработку механизма процессного управления, который приведет к положительным результатам деятельности таможенных органов в сфере оказания государственных услуг.

КОНЦЕПЦИЯ МЕХАНИЗМА ПРОЦЕССНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Для возможности разработки механизма процессного управления (англ. Business Process Management, BPM) качества государственных таможенных услуг важно понимать концепцию такого механизма, а также возможные пути адаптации для рабочих процессов таможенных органов.

Само понятие процессного управления как подхода к менеджменту организации предполагает такое управление, где все иерархические ступени (руководители отделов, непосредственно сотрудники) рассматриваются в контексте взаимосвязанных и неразрывных бизнес-процессов. При этом важно учитывать, что по итогам любого начатого процесса всегда существует определенный ожидаемый результат. Основное отличие такого стиля управления от функционального заключается в том, что при функциональном управлении работа получается достаточно «разрозненной», каждый сотрудник, отдел работает индивидуально и настроен получить только положительный личный результат.

К основным целям процессного управления можно отнести:

- приоритетное развитие горизонтальных отношений и минимизация вертикальных связей;
- разграничение компетенций и зоны ответственности среди исполнителей бизнес-процесса;
- сведение к минимуму конфликтных ситуаций между структурными подразделениями.

Исходя из данных целей можно выделить основные отличительные особенности модели процессного управления от функционального (наиболее распространенного в настоящее время в структуре государственных органов) (таблица).

Отличительные особенности моделей процессного и функционального управления

Процессное управление	Функциональное управление
Направление необходимых к исполнению распоряжений и задач	
Исполнители задач (сотрудники) взаимодействуют друг с другом напрямую, не теряя времени на распоряжения от руководства	Происходит вертикально по иерархическим ступеням от руководителя к подчиненным
Разграничение зон ответственности	
Исполнителей бизнес-процесса может быть много, при этом за итоговый результат отвечает один руководитель (владелец процесса)	Из-за отсутствия четкого разграничения полномочий сотрудников зачастую возникают нарушения регламентированных сроков, а также качества итогового результата
Конкуренция и конфликты между структурными подразделениями	
Структурные подразделения и отделы не имеют цели конкурировать между собой, их основной вектор – исполнить бизнес-процесс максимально наилучшим образом и достигнуть ожидаемых результатов	Структурные подразделения стремятся «выделиться» и сделать распределенные задачи лучше других отделов, при этом отсутствует нацеленность на итоговый результат

Составлено автором по материалам исследования

Говоря про структуру таможенных органов, а также про оказание ими государственных таможенных услуг, нельзя не отметить, что в настоящее время достаточно большое количество исследователей посвятили свои научные труды обоснованию целесообразности использования процессного управления в работе государственных организаций в целом, а также в деятельности таможенных органов. Например, А.С. Абрамов приводит понятие процесса сквозного таможенного контроля: «...способ организации таможенного контроля, характеризующийся интеграцией таможенных операций нескольких функциональных подразделений таможенных органов, позволяющий обеспечить высокий уровень информатизации реализуемых процессов таможенного контроля» [8, с. 40].

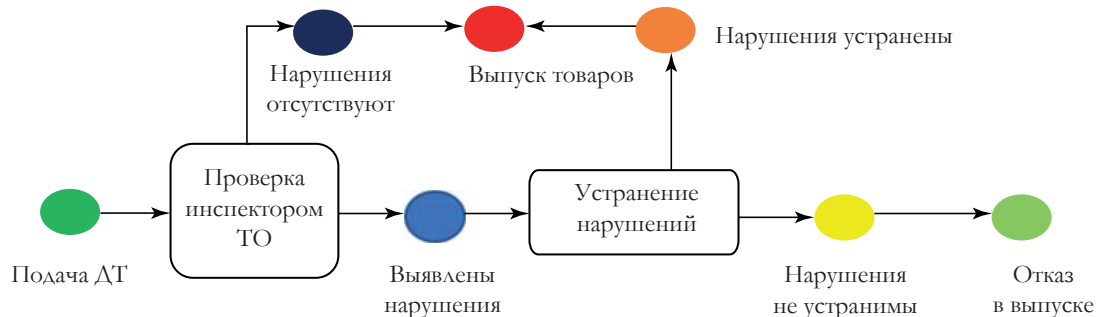
Для более детального изучения исследуемой темы разберем само понятие бизнес-процесса в системе таможенных органов. Бизнес-процесс таможенных органов (далее – БП ТО) представляет собой регламентированную четкую последовательность совершаемых действий, направленных на получение конкретного результата (в разрезе рассматриваемой темы – разработка способов максимального повышения качества государственных таможенных услуг, а также удовлетворенности конечного потребителя услугами – участников ВЭД, представителей бизнеса и др.). Сотрудники таможенных органов проверяют декларацию на товары (далее – ДТ) с целью ее дальнейшего выпуска в соответствии с заявленной таможенной процедурой. В данном случае предполагаются следующие ожидаемые результаты (рис. 1):

- исполнение таможенными органами своих непосредственных полномочий и функций (протекционистская, фискальная и др.);
- оказание заинтересованному лицу (участнику ВЭД) государственной таможенной услуги – «Выпуск товаров» (существует вероятность принятия решения об отказе в выпуске товаров, по объективным и обоснованным причинам).

Для полноценного функционирования процессного управления в системе таможенных органов необходимо наличие соответствующих элементов, к которым можно отнести:

- начало (вход) – строго регламентированные законодательством требования и установки;
- итог (выход) – конечный (ожидаемый) результат (для приведенного выше бизнес-процесса «Выпуск товаров в соответствии с заявленной таможенной процедурой» выход – это выпуск/отказ в выпуске товаров, допустимы также случаи, когда выход одного процесса является входом для последующего);
- обеспечение – сюда относится все, что необходимо для функционирования и выполнения таможенными органами своих непосредственных полномочий, а именно материально-техническая база, кадровый потенциал, программные софты и др.;
- установленные критерии результативности – регламентированные показатели, которые будут отражать (посредством регулярно проводимых мониторингов) эффективность выполненных бизнес-процессов и к которым можно отнести временные издержки, количество допустимых ошибок, в том числе технического характера, удовлетворенность конечного потребителя полученным результатом;

- система – для успешного исполнения бизнес-процесса важно регламентировать и установить четкий порядок действий (шагов), а также определить зону ответственности каждого из участников процесса (должностного лица таможенного органа);
- руководитель – важно определить ответственное лицо (группу лиц), в зону ответственности которых будет входить итоговый результат и эффективность от выполненного бизнес-процесса;
- ответственные должностные лица – непосредственно сотрудники (кадровый потенциал), которые будут участвовать в бизнес-процессе на одном из его этапов.



Примечание: ТО – таможенное оформление

Составлено автором по материалам исследования

Рис. 1. Бизнес-процесс «Выпуск товаров в соответствии с заявленной таможенной процедурой»

Нельзя не отметить, что одной из отличительных особенностей процессного управления является то, что высший руководитель не контролирует выполнение каждой отдельной задачи. Данный стиль управления предполагает разделение ответственности между руководителями отдельных бизнес-процессов, которые находятся в его подчинении (высшего руководителя). Основной задачей ВРМ является построение работы организации таким образом, что все поставленные руководителями планы и задачи должны исполняться в минимальные сроки с максимальной эффективностью.

ПРОБЛЕМАТИКА СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЦЕНТРОВ ЭЛЕКТРОННОГО ДЕКЛАРИРОВАНИЯ

В настоящее время в системе таможенных органов существует проблема функционирования организационных структур, и это в большей степени связано с количеством иерархических ступеней. Такая проблематика четко прослеживается и в системе электронной таможни и в центрах электронного декларирования (далее – ЦЭД), соответственно, целесообразно применение механизма процессного управления, которое можно рассмотреть на нижеприведенном примере.

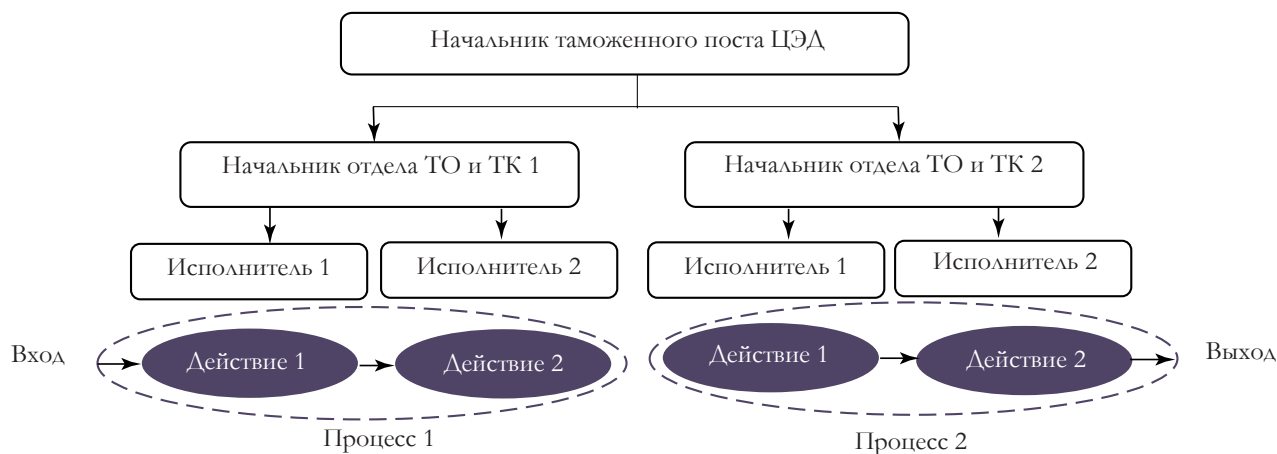
Одним из бизнес-процессов, осуществляемых ЦЭД, является выпуск ДТ, а именно принятие решения о возможности выпуска/отказа в выпуске товаров в соответствии с заявленной таможенной процедурой. Таким образом, конечный/итоговый результат (выход) в данном случае будет выпуск/отказ в выпуске.

Исполнители данного процесса – должностные лица таможенных органов, уполномоченные на принятие соответствующих решений, – действуют по строго регламентированному и нормативно закреплённому регламенту. Их работу в процессе исполнения бизнес-процесса контролируют их непосредственные руководители – начальник и заместитель начальника отдела таможенного оформления и таможенного контроля (далее – ТО и ТК). Контроль может осуществляться такими должностными лицами таможенных органов, как старший смены и старший по залу. При этом итоговые результаты (количество выпущенных ДТ, количество принятых решений об отказе выпуске ДТ, результативность принятых решений и др.) будут находиться в зоне ответственности начальника таможенного поста ЦЭД.

Схематично пример механизма процессного управления в ЦЭД представлен на рис. 2.

Говоря более масштабно о процессном управлении в системе таможенных органов, нельзя не отметить взаимовлияние взаимодействия таможенных органов между собой на итоговые ожидаемые результаты (получение качественных государственных таможенных услуг). Например, при оказании нерегламентированной государственной услуги, оказываемой таможенными органами, – «Выпуск товаров», – в бизнес-процессе задействованы такие структурные подразделения, как ЦЭД, таможенные посты фактического контроля (далее – ТПФК), специализированные отделы таможни (в настоящем исследовании во внимание будут

приняты отделы экономического блока). Соответственно, данные подразделения в широком смысле являются исполнителями бизнес-процесса, в узком исполнителями процесса «Выпуск товаров» являются непосредственно сами должностные лица, обладающие соответствующими полномочиями и компетенциями.



Составлено автором по материалам исследования

Рис. 2. Механизм процессного управления в ЦЭД

Как было уже сказано ранее, к критериям результативности процессного управления относятся время, затраченное на исполнение бизнес-процесса, количество допустимых нарушений и др. На итоговый ожидаемый результат бизнес-процесса в данном случае будут влиять и компетенция каждого исполнителя, и грамотное выстроенное взаимодействие исполнителей между собой (ЦЭД/ТПФК + ЦЭД/отделы таможни + ТПФК/отделы таможни).

Говоря про взаимодействия в разрезе ЦЭД/ТПФК, важно обратить внимание на тот факт, что в настоящее время внедрена и широко используется технология «удаленного выпуска товаров», сущность которой заключается в разделении таможенного контроля и определение компетенций и полномочий должностных лиц ЦЭД и ТПФК. При этом, если говорить про процессное управление в таможенных органах, важно отметить, что регламентация определенных бизнес-процессов утверждена и закреплена на законодательном уровне:

- при оказании нерегламентированной в настоящее время таможенной услуги «Выпуск товаров» для должностных лиц ЦЭД, уполномоченных на принятие решения о возможности выпуска товара/отказа, в выпуске строго определен срок принятия такого решения (четыре часа с момента регистрации ДТ; не позднее одного дня, следующим за днем регистраций ДТ; не позднее 10 дней, следующих за днем регистрации ДТ)¹;
- четко определен перечень документов, предоставляемых участником ВЭД, в целях подтверждения сведений относительно страны происхождения товаров, таможенной стоимости и др.;
- для должностных лиц ТПФК определены сроки совершения операций, направленных на осуществление фактического контроля, а также установлены формы документов и порядок их заполнения по результатам завершения такого контроля;
- для сотрудников отделов таможни регламентированы сроки принятия решения по мерам по минимизации рисков, порядок принятия таких решений (о необходимости резервирования денежных средств в целях использования их в качестве обеспечения уплаты таможенных пошлин и налогов и др.);
- утверждены показатели эффективности и результативности деятельности таможенных органов (в рамках настоящего исследования акцентируем внимание на одном из основных показателей – времени совершения таможенными постами таможенных операций при выпуске товаров, по которым не выявлены риски, при этом важно отметить, что в условиях стратегических изменений по тем направлениям, в которых риски не выявлены, решение о выпуске товаров должно приниматься автоматически)² [9].

¹Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза). Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215315/74a9a8272b01d8d6c1a1f20d5f1df62ddd08d8fc/ (дата обращения: 25.10.2024).

²Приказ Федеральной таможенной службы Российской Федерации от 15 февраля 2022 г. № 99 «Об утверждении показателей результативности деятельности и показателей эффективности деятельности региональных таможенных управлений и таможен». Режим доступа: <https://www.alta.ru/tamdoc/22pr0029/> (дата обращения: 25.10.2024).

При реализации бизнес-процесса «Выпуск товаров» на каждом из уровней ЦЭД/ТПФК/отделы таможенные исполнители процесса имеют регламентированные инструкции и понимают порядок действий. Итоговый результат бизнес-процесса «Выпуск товаров в соответствии с заявленной таможенной процедурой» будет зависеть не только от выполненных задач каждым из структурных подразделений таможни, но и от их взаимодействий между собой.

ЭТАПЫ ВНЕДРЕНИЯ МОДЕЛИ ПРОЦЕССНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Для возможности разработки механизма процессного управления качеством государственных таможенных услуг на основе взаимодействия таможенных органов важно учитывать и стадии жизненного цикла BPM (рис. 3).



Составлено автором по материалам исследования

Рис. 3. Жизненный цикл BPM

На первой стадии необходимо провести анализ существующих в структурном подразделении таможенного органа бизнес-процессов, порядка их совершения, конечных результатов, а также временных издержек на исполнение таких процессов. На данном этапе определяются руководители (владельцы) отдельных бизнес-процессов, устанавливаются их компетенции и полномочия. Итогом будет являться разработка нового проекта процессного управления.

На второй стадии прорабатываются варианты работы новой модели BPM-управления. Этот процесс осуществляется с целью визуализации возможностей достижения всех поставленных целей и задач. Итоговым результатом будет являться разработка практического руководства к действию для исполнителей бизнес-процессов.

На третьем этапе происходит обучение сотрудников для возможности их работы в новых условиях, а также начинаются первоначальные работы (начальное исполнение) бизнес-процессов.

На четвертом этапе важно отследить корректность работы новой модели BPM-управления, осуществляется мониторинг исполнения бизнес-процессов, выявляются ошибки и недостатки с целью их дальнейшего устранения.

На последнем, пятом, этапе улучшается интеграция, происходит устранение выявленных недостатков и ошибок работы модели BPM-управления, при необходимости меняются исполнители бизнес-процессов и их руководители.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Внедрение и применение механизма процессного управления качеством государственных таможенных услуг на основе взаимодействия таможенных органов будут иметь положительные аспекты, к которым можно отнести:

- экономии трудовых и временных ресурсов как со стороны внешнего клиента (заинтересованного конечного потребителя услуг – участника ВЭД, представителя бизнес-сообщества и др.), так и в интересах внутреннего клиента, уполномоченного на принятие соответствующих решений должностного лица таможенного органа;
- более детальное понимание исполнителями поставленных перед ними задач;
- упрощение самого процесса постановки целей и задач, в том числе при выполнении установленных контрольных показателей (руководитель отдельного бизнес-процесса ставит задачи непосредственным исполнителям без обязательных указаний вышестоящего руководства, так как сам бизнес-процесс уже содержит руководство к действию в виде следующих ключевых вопросов: что сделать; каким образом прийти к максимально ожидаемому результату; кто из должностных лиц будет исполнителем; сколько исполнителей необходимо назначить для исполнения бизнес-процесса);
- распределение обязанностей между сотрудниками (при использовании механизма процессного управления в одном бизнес-процессе принимает участие большое количество исполнителей, однако за результат отвечает именно руководитель (владелец) конкретного бизнес-процесса);

– минимизацию конфликтных ситуаций между исполнителями.

В ВРМ все задействованные отделы работают вместе и заинтересованы получении результата.

Список литературы

1. Рубан Д.А. Управленческие вызовы в условиях цифровизации. Рецензия на книгу «Management for digital transformation» (Springer, 2024). E-Management. 2024;1(7):70–74. <https://doi.org/10.26425/2658-3445-2024-7-1-70-74>
2. Косов М.Е. Организационно-институциональные основы цифровизации международного финансового рынка. E-Management. 2024;2(7):4–15. <https://doi.org/10.26425/2658-3445-2024-7-2-4-15>
3. Липатова Н.Г. Комплексная модель использования механизмов автоматизации таможенных операций. Вестник Российской таможенной академии. 2021;3:104–115. https://doi.org/10.54048/20727240_2021_03_104
4. Макрусев В.В., Александров Д.А. Управление деятельностью таможенных органов. СПб: Питер; 2019. 448 с.
5. Муратов Р.А. Оперативный контроль процесса декларирования товаров в центрах электронного декларирования как инструмент таможенного администрирования. Вестник Российской таможенной академии. 2021;1:146–153.
6. Наугольникова И.А. Процессный подход к управлению: эволюция, современные вызовы, инновации. Креативная экономика. 2023;6:2143–2164.
7. Вилистер Е.Д., Никитченко Н.А., Соколянский В.В. Процессный капитал: путь от оценки до модели на платформе производственной функции. Экономика высокотехнологичных производств. 2022;2(3):129–142.
8. Абрамов А.С. Механизм повышения эффективности и качества таможенных услуг в сквозном процессе таможенного контроля. Автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Люберцы: Российская таможенная академия; 2019. 191 с.
9. Бондаренко А.О. Развитие сервисно-ориентированной модели организационной структуры электронной таможни в условиях процессного подхода. В кн.: Гамидуллаев С.Н. (ред.) Таможенные чтения – 2021: Наука, технологии, цифровая экономика: материалы Международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 22–26 ноября 2021 г. СПб: РИО Санкт-Петербургского филиала Российской таможенной академии; 2021. С. 31–38.

References

1. Ruban D.A. Managerial challenges in the conditions of digitalization. A review of the book “Management for digital transformation” (Springer, 2024). E-Management. 2024;1(7):70–74. (In Russian). <https://doi.org/10.26425/2658-3445-2024-7-1-70-74>
2. Kosov M.E. Organizational and institutional foundations of international financial market digitalization. E-Management. 2024;2(7):4–15. (In Russian). <https://doi.org/10.26425/2658-3445-2024-7-2-4-15>
3. Lipatova N.G. A comprehensive model for the use of mechanisms for automating customs operations. Bulletin of the Russian Customs Academy. 2021;3:104–115. (In Russian). https://doi.org/10.54048/20727240_2021_03_104
4. Makrusev V.V., Alexandrov D.L. Customs authorities management. St. Petersburg: Piter; 2019. 448 p. (In Russian).
5. Murator R.A. Operational control of the process of declaring goods in electronic declaration centers as a tool of customs administration. Bulletin of the Russian Customs Academy. 2021;1:146–153. (In Russian).
6. Nagunova I.A. Process approach to management: evolution, modern challenges and innovation. Creative Economy. 2023;6:2143–2164. (In Russian).
7. Vilister E.D., Nikitchenko N.A., Sokolyansky V.V. Process capital: the path from evaluation to model on the production function platform. High-tech Enterprises Economy. 2022;2(3):129–142. (In Russian).
8. Abramov A.S. Mechanism for improving the efficiency and quality of customs services in the end-to-end process of customs control. Abstr. dis. ... Cand. Sci. (Econ.): 08.00.05. Lyubertsy: Russian Customs Academy; 2019. 191 p. (In Russian).
9. Bondarenko A.O. Development of a service-oriented model of the e-customs organizational structure in the context of a process approach. In: Gamidullaev S.N. (ed.) Customs readings – 2021: Science, technology, digital economy: Proceedings of the International Scientific and Practical Conference, St. Petersburg, November 22–26, 2021. St. Petersburg: St. Petersburg branch of the Russian Customs Academy; 2021. Pp. 31–38. (In Russian).