

9.8. ВНУТРЕННИЙ КОНТРОЛЬ В СИСТЕМЕ ПРОЦЕССОВ ТАМОЖЕННЫХ УСЛУГ

Симионов Р.Ю., д.э.н., доцент,
декан экономического факультета

*Ростовский филиал Российской
таможенной академии*

Автор анализирует особенности таможенного менеджмента и роль внутреннего контроля, рассматривает современные неоднозначные подходы к понятию «внутренний контроль», раскрывает возможности повышения эффективности внутреннего контроля в рамках процессного подхода к управлению и системы менеджмента качества таможенных услуг.

ВВЕДЕНИЕ

Контроль в таможенных органах как инструмент и одна из ведущих функций управления координирует работу отдельных подсистем управляющей системы, направляет их деятельность на достижение поставленных целей, обеспечивает постоянное совершенствование управленческих процессов.

Современная система управления располагает экономическими моделями, методами и приемами внутреннего контроля. Имеются также примеры зарубежной и отечественной практики эффективного применения инструментария внутреннего контроля в различных отраслях экономики и государственных структурах, которые могут быть успешно перенесены в систему управления таможенных органов при адекватном отражении специфики их деятельности.

На современном этапе развития экономических отношений и возрастания роли таможенных органов в регулировании внешнеэкономической деятельности необходимо дальнейшее развитие инструментария внутреннего контроля, создание системы контроля, интегрированной в общую концепцию таможенного менеджмента.

Изучение трудов по теории контроля показало, что многие элементы понятийного аппарата категорий «контроль», «внутренний контроль» не систематизированы применительно к современным условиям, требуют развития существующие концепции внутреннего контроля, модели и методический инструментарий, отражающие специфику деятельности организаций.

1. Контроль в системе управления организацией

Контроль как функция управления позволяет своевременно выявить и изменить условия и факторы, которые не способствуют эффективному управлению и достижению целей организации. Контроль выступает средством обратной связи в системе управления, информируя о действительном положении управляемого объекта и фактическом выполнении управленческого решения.

Удовлетворение потребности управляющей подсистемы в достоверной и хорошо структурированной информации возможно на основе создания такой системы внутреннего контроля, в рамках которых не возникает и не может возникнуть информационной асимметрии.

Место контроля в системе управления организацией определяет его основное назначение – создание информации об отклонениях организации как объекта управления от некоторых заданных параметров. Этими параметрами могут быть нормативные значения ключевых показателей деятельности, определяемые в рамках действующего законодательства, либо внутренние нормативы, обеспечивающие достижение целей организации.

С целью максимальной интеграции контроля в систему управления необходимо рассматривать через

призму контроля все базовые функции управления: планирование, организация и мотивация. Целесообразно учесть также, к какой фазе цикла принятия управленческого решения относится информация, получаемая в результате внутреннего контроля.

Все базовые функции управления взаимосвязаны и только в совокупности создают полный цикл принятия управленческих решений. Ни планирование, ни организация, ни мотивация не могут быть эффективно реализованы без функции «контроль». Эта взаимосвязь сводится к следующему. Контроль повышает обоснованность планов, а планирование, в свою очередь, создает ориентиры для контроля. Контроль позволяет более эффективно выполнять функцию «организация», поскольку дает направления оптимизации управленческих процессов, а на базе оптимизированной модели управления контрольные процессы становятся менее затратными и более результативными. Мотивация в принципе невозможна без контроля, поскольку результаты контрольных мероприятий дают основания для поощрения работников.

Анализ различных взглядов на понятие «контроль» и исследование его целевой направленности, показал, что функция контроля не только обеспечивает обратную связь и поддерживает управление, но способна изменять и подавлять другие функции управления при их неэффективном выполнении. Исследование функционального и процессного подходов к контролю показало, что отсутствие органичного сочетания функции контроля и остальных функций управления способно привести к бюрократизации управления и нацелить работу только на требования контроля.

Необходимость интегрировать функцию контроля в систему управления организацией определяет специфику построения системы контроля, состоящую в том, что ее структура обуславливается иерархией субъектов контроля. Это следует учитывать, чтобы реализовать принцип независимости контроля.

Организация контроля предполагает создание механизма взаимодействия субъектов, имеющих различные цели и методы контроля, направленные на один и тот же объект, что требует координации и исключения дублирования. При координации необходимо учитывать свойство транзитивности системы, проявляющиеся в том, что возникновение нарушений в одной системе из-за отсутствия контроля, либо его неэффективности, неизбежно приводит к нарушению в деятельности других элементов. При этом для сглаживания или полного устранения отклонений потребуются дополнительные ресурсы, если система не отражает отношения превосходства контроля.

Система контроля должна включать последовательность контрольных процедур на основе порядка взаимодействия субъектов и их иерархии в системе управления. Таким образом формируется контрольный процесс, интегрированный в управленческие и технологические процессы. Значение контроля возрастает в той же степени, в какой растут масштабы и сложности поставленных перед организацией задач.

2. Понятийный аппарат и современные парадигмы управленческого контроля

В общем виде контроль означает процесс соизмерения (сопоставления) фактически достигнутых и запланированных результатов. Категория «контроль» несет

общенаучный, философский смысл, согласно которому контроль является способом всеобщего регулирования реальной действительности.

Основоположением понимания контроля как функции управления является А. Файоль [11], который указывал, что контроль на предприятии состоит в проверке – все ли протекает согласно принятой программе, согласно данным приказам и установленным принципам.

В настоящее время признано несколько концептуальных подходов к определению категории «контроль», выбор которого влияет на систему внутреннего контроля в организации. Изучение существующих подходов к понятию контроль позволяет выделить следующие [1, 9]:

- кибернетический (контроль как форма обратной связи, посредством которой управляющая система получает необходимую информацию о действительном состоянии управляемого объекта и исполнении управленческих решений);
- управленческий (понимание контроля как функции управления, особой стадии управленческого процесса);
- правовой (рассмотрение контроля как регулярной проверки соблюдения действующего законодательства и внутренних регламентов);
- риск-ориентированный.

Ученые, рассматривающие контроль с точки зрения кибернетики, определяют его как форму обратной связи, являющейся элементом системы управления, позволяющей обеспечивать управляющую систему информацией о состоянии управляемого объекта.

Необходимо остановиться на дефинициях «система контроля» и «система внутреннего контроля». Внутренний контроль в различных исследованиях трактуется двояко: это контроль, осуществляемый субъектами самой организации для внутренних целей управления, либо полагает внешнее регулирование и надзор за деятельностью системы. Мы склоняемся к точке зрения, что внутренний контроль есть функция самой управляющей системы и сама система, имея четкое понимание целей и задач ее функционирования, ищет пути и средства для достижения целей, в том числе применяя инструментарий контроля.

Серебрякова Т.Ю. [9] рассматривает внутренний и внешний виды контроля как разновидности экономического контроля, систематизированные по отношению к организационной структуре.

Исследование понятийного аппарата системы внутреннего контроля позволило сделать вывод, что большинство авторов в основе своих концепций полагают усиление интеграции отдельных функций управления и обеспечение непрерывного контроля.

Каждый из существующих подходов на первый план выдвигает свои приоритетные характеристики категории «контроль», и имеет свои недостатки и преимущества. Например, правовая концепция наиболее универсальна и определяет контроль как проверку соответствия. Она в большей мере связана с этимологией слова «контроль», и благодаря этому, применима к любым видам контроля в любой сфере деятельности. Правовая концепция полагает проверку соответствия как количественных, так и качественных признаков контролируемых объектов. Данная концепция порождает прикладные формы контроля, такие как экспертиза, инвентаризация, ревизия, основанные на проверке соответствия и подтверждения.

В частности, В.А. Аманжолова [2] определяет контроль как систему мер, направленную на непрерывное

формирование количественно-качественной информации о функционировании экономического субъекта, обеспечивающую принятие управленческих решений, необходимых для достижения целей его деятельности. В свою очередь, внутренний финансовый контроль определяется как система непрерывных процессов, направленных на формирование достоверной количественной и качественной информации о законности и эффективности хозяйственных и финансовых процессов, предоставляемых экономическим субъектом разным пользователям.

О.В. Курныкина [5] определяет внутренний контроль как процесс формирования информации об отклонениях в состоянии наблюдаемого объекта от установленного эталона при условии возможности реагировать, устранять или блокировать объект для устранения выявленных отклонений и ограничения негативных событий в процессе достижения целей деятельности в границах законодательства и оптимальных рисков.

Полагаем, что в последнем определении необходимо конкретизировать, о каких пользователях информации идет речь, потому как, по сути, механизм внутреннего контроля должен быть направлен на повышение эффективности управления. Система должна отвечать принципу обязательности учета интересов конкретных пользователей информации, что, в свою очередь, определяет степень ее детализации и периодичность.

В.В. Бурцев [3] определяет контроль как систему наблюдения и проверки функционально управляемого объекта с целью оценки обоснованности и эффективности принимаемого управленческого решения, выявления системы его реализации, обнаружения и предупреждения отклонений и неблагоприятных ситуаций.

Как отмечает Л.Н. Растамханова [8], понимание категории «внутренний контроль» можно расширить, дав ему следующее определение: внутренний контроль есть процесс, осуществляемый руководством для получения разумной уверенности в том, что организация достигнет целей по следующим направлениям:

- стратегические цели;
- экономичное и эффективное использование ресурсов;
- сохранность активов;
- достоверность отчетности;
- соответствие законодательству, внутренним политикам и процедурам;
- предотвращение мошенничества;
- управление рисками.

Целесообразно дополнить, что процесс осуществляется в рамках присущего данной организации вертикального и горизонтального разделения управленческого труда.

Чтобы разграничить сферы влияния контроля, определить его автономию, необходимо определить терминологически понятие «контрольная деятельность». Под ней понимается организуемый субъектом контрольный процесс для выявления, корректирования или блокирования отклонений от допустимых параметров. Специфика контрольной деятельности определяется ее подчиненностью и производностью от системы управления и технологических процессов операционной деятельности, целевыми задачами контроля, обособленностью контрольного процесса.

В последние десятилетия появилась риск-ориентированная концепция контроля как деятельности, направленной на снижение рисков, препятствующих достижению целей организации. В рамках реализации этой кон-

цепции элементы системы выделяются не по функциональному признаку управление – подчинение, а в разрезе всех необходимых для контроля атрибутов:

- объекта (контрольная среда и идентифицированные риски);
- инструментария;
- источников информации.

Упреждающий риск-ориентированный внутренний контроль нацелен на обнаружение и разрешения возникающих проблем раньше, чем они составят угрозу для потери устойчивости организации. Одной из распространенных в мировой практике систем является система COSO, суть которой состоит в том, что внутренний контроль организовывается в заранее установленных областях существенного риска. Это позволяет снизить трудоемкость контроля и затраты на его осуществление. Выявление рисков происходит на основе глубокого исследования процессов (в коммерческих организациях речь идет о бизнес-процессах).

Рассмотрение различных подходов к понятию «контроль» позволяет сделать в качестве одного их выводов, что не следует включать в контроль операции, присущие управлению, т.е. связанные с изменением и регулированием контролируемого объекта.

О.В. Курныкина [5] установила четыре принципиальных условия, определяющих наличие в организации системы эффективного внутреннего контроля, отвечающего цели и задачам управления системой:

- наличие эталонов (стандартов), характеризуемых отдельными показателями, вытекающих из поставленной цели и позволяющих достичь ее эффективным способом;
- наличие технологий и методов контроля для оценки фактического состояния контролируемого объекта;
- возможность выявления отклонений между эталонами и фактическими характеристиками состояния объекта;
- возможность влиять на объект, блокировать его до устранения негативных отклонений или ограничения возможности негативных событий;
- предсказуемость ситуации;
- оценка и определение характеристик объекта, не допускающих состояния необратимости

Если эти условия или хотя бы одно из них не может быть выполнено, контроль, либо отсутствует, либо не эффективен.

Проведенные исследования показывают, что к основным принципам формирования системы контроля относятся следующие [1]:

- постоянство системы;
- адекватность контрольных процессов контролируемой деятельности;
- наличие механизма, интегрирующего основные виды контроля;
- подконтрольность функций управления и контрольных процессов;
- интегрированный подход к проведению контроля различными субъектами в отношении одного объекта;
- разграничение компетенций проведения контроля и его оценки;
- риск-ориентированные эталоны контроля;
- существенность документированных отклонений для реагирования;
- обеспеченность контроля ресурсами;
- ответственность субъектов контроля;
- независимость;
- эффективность.

Изучение контроля с позиций системного подхода позволяет сделать выводы: контроль всегда имеет место в системе, и относительно ее – он всегда внутренний. Если же речь идет о взаимодействии различ-

ных систем, благодаря искусственно созданным связям между ними, то с этих позиций контроль может быть внешним. В то же время, поскольку системный подход характеризуется принципом относительности, можно даже в случае отношений, следствием которых является внешний контроль, выделить систему, ограниченную этими отношениями, и для них такой контроль будет внутренним или внутрисистемным.

Исходя из концепции формирования контроля как системы, опираясь на базовую категорию «система», полагаем, что система внутреннего контроля должна содержать совокупность внутренних стандартов и организационных процедур, упорядоченных руководителем для обеспечения качества управления с учетом внешних регламентов, обязательных для функционирования в конкретной сфере. С учетом указанного подхода в систему внутреннего контроля следует включать следующие элементы.

1. Четкую формулировку цели и задач системы внутреннего контроля. При этом мы полагаем, что необходимость развития системы под влиянием как внутренних, так и внешних факторов, требует периодического пересмотра цели и задач.
2. Запросы конкретных групп пользователей информации, которая может быть получена в результате контроля, в контексте выполняемых ими управленческих функций. С целью максимальной интеграции в систему управления необходимо рассматривать все базовые функции: планирование, учет, анализ и контроль. Целесообразно учесть также, к какой фазе цикла принятия управленческого решения привязана информация, получаемая в результате внутреннего контроля.
3. Требования к системе внутреннего контроля, ее функционированию.
4. Методы формирования и оценки системы внутреннего контроля.

Классификация видов внутреннего контроля в экономической литературе характеризуется многообразием и неоднозначностью подходов. В частности, отмечается, что систематизация данных основывается на двух критериях: система контроля и особенности функций организации. С этих позиций предлагается выделить:

- управленческий;
- технологический;
- агентский и оценивающий контроль.

Контрольная среда будет соответствовать цели и задачам контроля при профессиональных действиях контролеров, их объективности и беспристрастности, и при условии, что все понимают значение системы внутреннего контроля для деятельности организации.

3. Особенности управления и контроля в таможенных органах

Специфичность менеджмента определяет и особенности внутреннего контроля, и следовательно, требует четко идентифицировать особенности управления в государственных структурах, и в том числе в таможенных органах. К проблемам исследования сущности и специфике таможенного менеджмента, включая реализацию функции «внутренний контроль», обращались такие ученые как Барамзин С.В., Макрусов В.В., Месяц М.Я., Просяников Н.Н., Черныш А.Я. [2, 10, 6, 7], которым удалось раскрыть специфику управления, выявить ключевые проблемы и пути совершенствования инструментария контроля, в том числе в рамках процессного подхода к управлению и условиях формирования системы менеджмента качества.

Менеджмент в государственной службе имеет много общего с менеджментом в коммерческой организации. Независимо от природы организации в управлении ею проявляются общие закономерности и действуют общие механизмы. Общие закономерности сводятся к тому, что в процессе управления в организациях:

- формируются цели;
- определяются принципы и приоритеты;
- составляются планы и программы действий;
- закрепляются и регламентируются управленческие процедуры;
- формируется и развивается организационная структура;
- строятся мотивационные системы;
- закрепляются соответствующие процедуры контроля.

Особенности менеджмента в государственной службе проявляются, прежде всего, в целях, специфике реализации функций, методах оценки результатов, отчетности, ответственности и системе стимулов, и в том числе в процедурах контроля.

Реализация каждой функции менеджмента в государственной службе обладает соответствующей спецификой:

- анализ, прогнозирование и планирование в государственных учреждениях обычно определяются целями, устанавливаемыми вышестоящими органами;
- организация государственной службы, как правило, имеет иерархическую структуру и соответствующие ей управленческие процедуры.

Поэтому в рамках государственной службы складывается особый административно-бюрократический стиль управления. Контроль и оценка результатов в рамках государственной службы осуществляются должностными лицами вышестоящих структурных единиц.

Контроль в государственной службе носит более всеобъемлющий характер, нежели в коммерческой организации; мотивация в государственной службе в меньшей мере основывается на денежном вознаграждении и в большей мере на стимулах не денежного характера (престиж, выполнение важной работы, стабильность, возможность дальнейшей карьеры). Эти особенности находят отражение в функции внутреннего контроля и в реализации ее взаимосвязи с другими функциями управления в контуре принятия управленческого решения.

Для совершенствования системы контроля в таможенных органах может быть полезен опыт других сфер государственного управления. В частности, Федеральным казначейством в 2006-2011 г. была разработана Концепция развития системы внутреннего контроля и аудита, основная часть которой начала внедряться с 1 января 2012 г. Появление этого документа было обусловлено рядом проблем. В частности, доминирующим значением последующего контроля как основной формы внутреннего контроля, который позволяет установить нарушения и зафиксировать их, но не предупредить. Наиболее распространенной формой внутреннего контроля является инспекторская работа по месту нахождения объекта, что является затратной формой. Не разграничены четко области внутреннего контроля и аудита.

Под внутренним контролем в данной Концепции понимается процесс, осуществляемый руководством и работниками Федерального казначейства, и направленный на соблюдение законодательных, нормативных правовых актов и регламентов, повышение эффективности и результативности осуществляемых операций, качество составляемой отчетности. Для ре-

ализации задач совершенствования контроля предполагается осуществление следующих мероприятий:

- разработка и утверждение нормативно-правовой базы осуществления внутреннего контроля;
- пилотное внедрение процедур внутреннего контроля в отдельных структурных подразделениях Федерального казначейства и территориальных органах Федерального казначейства;
- доработка нормативно-правовой базы с учетом результатов пилотного внедрения;
- внедрение процедур внутреннего контроля в структурных подразделениях центрального аппарата Федерального казначейства и территориальных органах Федерального казначейства;
- проведение мероприятий, направленных на оптимизацию процедур внутреннего контроля и корректировка нормативно-правовой базы с учетом накопленного опыта.

Заслуживает распространения в структурах государственного управления пилотное внедрение нововведений для апробации их в малых масштабах, чтобы после корректировок переносить в практику всей системы. Это позволяет значительно сократить расходы на внедрение и потери от возможных недостатков новой системы. Эти потери могут быть значительными, поскольку речь, как правило, идет о крупномасштабных системах.

Особенности управления в таможенных органах Российской Федерации Макрусев В.В. [10] определяет следующим образом.

- Во-первых, управление в таможенной службе характеризуется высокой степенью централизации, которая является необходимой основой деятельности таможенных органов.
- Во-вторых, таможенная управляемая система отличается большой динамичностью. Чтобы всегда отвечать постоянно изменяющимся условиям, в которых решается задача обеспечения экономической безопасности и защиты экономических интересов страны, таможенная организация должна быть гибкой, оперативно совершенствовать свою организационную структуру. Естественно, что и система управления в таможенных органах должна не только успевать за этими изменениями, но и во многом опережать их.
- В-третьих, управление в таможенных органах характеризуется высокой степенью социально-политической ответственности.

Специфика деятельности организации оказывает существенное влияние на организацию системы управления и отдельных управленческих функций, в том числе внутреннего контроля. Специфика управленческой деятельности в таможенных органах определена строгой системой взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов, базирующихся на общей цели функционирования в едином законодательстве и объединенных общностью задач. Эти особенности проявляются, в частности, в следующем [7]:

- привлечение правоохранительных органов в противоборстве с нарушителями таможенных правил;
- сочетание управленческой деятельности внутри системы с совершенствованием работы с участниками внешнеэкономической деятельности;
- осуществление полномочий органа исполнительной ветви государственной власти по регулированию внешнеэкономической деятельности;
- динамичность процессов управления под воздействием внутренних и внешних факторов, постоянно меняющихся экономических, политических и социальных условий.

К таким особенностям мы относим также масштабность системы, в которой каждый таможенный орган является элементом централизованной системы, неразрывной составной частью целого организма. Мас-

штабность системы оказывает влияние на контроль даже в условиях однородности выполняемых функций.

Система внутреннего контроля связана с основными функциями таможенных органов, реализация которых способствует экономическому развитию страны, росту внешнеторгового оборота Российской Федерации, интеграции в мирохозяйственные отношения, достижению целей государственного регулирования внешнеэкономической деятельности. К таким функциям, в частности, относятся [7]:

- фискальная (взимание пошлин, налогов и сборов);
- регулятивная (соблюдение порядка перемещения товаров, ускорение товарооборота);
- контрольная (таможенный контроль, контроль правильности исчисления налогов, сборов, пошлин, их принудительного взыскания, защита интеллектуальной собственности);
- правоохранительная (пресечение незаконного оборота товаров);
- информационная (информирование и консультирование в области таможенного дела);
- научно-исследовательская (разработка методики экспертизы товаров).

Исследования показывают, что с учетом специфики таможенного дела должны быть выделены следующие объекты контроля [7]:

- задачи таможенного органа или подразделения;
- запланированные программы и мероприятия;
- технологические схемы и процедуры таможенных услуг;
- нормативы по количеству и качеству труда;
- правила внутреннего распорядка;
- состояние финансово-хозяйственной и иной деятельности;
- методы решения поставленных задач.

Представленная система полностью согласуется с целью и задачами, выполняемыми таможенными органами и создает основу для организации эффективного контроля.

Просьянников Н.Н. [10] приводится классификация видов контроля, применяемых в таможенных органах, выделяя, в частности:

- предварительный (осуществление комплекса мероприятий, направленных на гарантированное исполнение решений, уточнение порядка исполнения, подготовка проверяющих, создание материально-технических и социально-психологических условий);
- текущий (непрерывное и своевременное вмешательство руководителя и принятие мер во всех случаях проявления признаков отклонений, упущений в деятельности подчиненных);
- заключительный (суммирование результатов контроля, анализ и фиксация действительного состояния проверяемых вопросов, описание принятых мер по устранению выявленных недостатков, оформление отчета).

4. Внутренний контроль в условиях процессного подхода к управлению деятельностью таможенных органов

Совершенствование системы внутреннего контроля предполагает совершенствование системы управления в таможенных органах. Процесс таможенных процедур, независимо от предлагаемых концепций и моделей такого развития, направлен на поиск разумного баланса между снижением затрат и повышением или сохранением на том же уровне показателей их надежности.

Анализ мирового опыта в области построения систем менеджмента организации показал, что основополагающей базой современных подходов к управлению является процессный подход, доказавший свою эффективность не только во многих зарубежных коммерческих

компаниях, но и в государственных учреждениях и органах государственной власти. В его основе лежит методология формирования системы процессов организации и управления ими для достижения конкретных целей. С принятием международных стандартов ИСО 9000 процессный подход официально заложен в основу построения системы менеджмента качества. Фактическое улучшение деятельности организаций, том числе и государственных, подтверждает, что процессный подход к управлению является в настоящее время одним из важнейших инструментов повышения эффективности их функционирования. Например, таможенные службы США, Канады, Франции, Швеции, Ирландии, Чехии, Японии, Республики Кореи, Индии, Республики Вьетнам в соответствии со стандартами ИСО серии 9000 в полном объеме внедрили процессный подход к управлению.

Процессный подход к управлению в системе менеджмента качества рассматривается как основополагающий. Согласно ГОСТ Р ИСО 9000-2008. «Система менеджмента качества. Основные положения и словарь» под процессом понимается совокупность взаимосвязанных и взаимозависимых видов деятельности, преобразующих входы в выходы.

В Международных стандартах ИСО 9004:2009. «Менеджмент для достижения устойчивого успеха организации: подход на основе менеджмента качества» сформулированы основные преимущества процессного подхода, а именно:

- снижение затрат за счет результативного использования ресурсов;
- более точные, непротиворечивые и прогнозируемые результаты;
- выделение приоритетных направлений для совершенствования;
- систематическое определение комплекса мер для получения желаемого результата;
- установление четкой ответственности за управление основными видами деятельности;
- анализ и измерение параметров основных видов деятельности;
- идентификация границ отдельных видов деятельности в рамках функциональных подразделений организации;
- оценка рисков, последствий и воздействий деятельности на заинтересованные стороны.

Процессный подход к организации контроля позволяет структурировать все действия по контролю в их логической последовательности в пределах отдельного цикла контроля и их последовательного воспроизводства.

Процессный подход обеспечивает прозрачность ответственности. Каждый процесс должен иметь владельца, то есть должна иметь место персонафикация, и ответственность должна распределяться по всем видам деятельности. Все процессные составляющие максимально стандартизированы и прозрачны. Это создает преимущества для организации внутреннего контроля.

Процессный подход, наряду с общей идеологией, включает в себя не только описание организации как сети взаимосвязанных процессов, но и постоянный контроль, управление и совершенствование процессов.

При таком подходе таможенная система рассматривается не как совокупность отделов, а как совокупность процессов. При этом:

- каждый процесс имеет потребителя, и сосредоточение на каждом процессе способствует лучшему удовлетворению потребителей;

- создание ценности услуги для потребителя сосредоточено в процессах;
- определение границ любого процесса позволяет обеспечить лучшее взаимодействие и понимание требований, которые следует удовлетворить;
- при управлении сквозным процессом, который проходит через множество отделов, снижается риск потери оптимального решения для системы в целом;
- при назначении владельцев процессов, ответственных за процесс, удается избежать распределения ответственности по фрагментам.

Ведомственная аттестация систем управления таможенными органами на соответствие требованиям ГОСТ Р ИСО 9001:2008, принятая решением коллегии ФТС РФ от 2 декабря 2010 г., года предполагает реализацию ряда мер, напрямую связанных с созданием эффективной системы внутреннего контроля. В частности, отмечается, что функция «контроль» обеспечивает:

- определение состава несоответствий и проведения корректирующих действий для обеспечения соответствия системы управления требованиям ГОСТ Р ИСО 9001:2008;
- определение результативности системы управления с позиций;
- достижения цели деятельности таможенного органа.

На основе проведенного анализа современного состояния внешней торговли РФ и условий ее дальнейшего развития, состояния действующей системы управления таможенными органами РФ, отечественного и зарубежного опыта внедрения перспективных технологий управления М.А.Месяц [6] рассмотрел возможности совершенствования организационного механизма управления деятельностью таможенных органов РФ на базе процессного подхода к управлению.

В результате исследований была разработана концепция процессного управления деятельностью таможенных органов РФ, базирующаяся на принципах, соблюдение которых позволит создать в таможенных органах процессную систему управления, отвечающую всем современным требованиям. Введены понятия «таможенный процесс», «процессное управление деятельностью таможенных органов», «технология моделирования таможенных процессов». Разработана технология моделирования таможенных процессов, отличительной особенностью которой является специальный алгоритм, позволяющий на базе существующей функциональной структуры управления осуществить процедуру полного выделения, моделирования и документирования таможенных процессов.

Предложенная концепция процессного управления деятельностью таможенных органов РФ базируется на мировом опыте в области построения систем менеджмента, существующих подходах к управлению таможенным делом и объединяет следующие ключевые принципы:

- принципы построения системы менеджмента качества;
- принципы замкнутого цикла управления Деминга;
- принципы построения сбалансированной системы показателей;
- принципы управления проектами.

Совершенствование системы внутреннего контроля предполагает совершенствование системы управления в таможенных органах. Процесс таможенных процедур, независимо от предлагаемых концепций и моделей такого развития, направлен на поиск разумного баланса между снижением затрат и повышением или сохранением на том же уровне показателей их надежности.

К основным негативным показателям применения новых таможенных процедур, которые рассматрива-

ются участниками внешнеэкономической деятельности как дополнительный нетарифный барьер, относят [4]:

- время таможенного оформления товаров;
- необходимость перемещения и продолжительного нахождения на складе;
- трудоемкость документооборота;
- доля досмотров (РФ стремится с помощью управления рисками снизить в 2012 г. эту долю до 8% при ввозе и 6% при вывозе товаров).

При этом увеличивается и число объектов внутреннего контроля, а также растут затраты на функционирование системы контроля.

К факторам, ограничивающим развитие таможенных процедур, причисляют [4]:

- излишнее упрощение, которое может повлечь снижение их результативности, т.е. степени соблюдения мер тарифного и нетарифного регулирования внешнеторговой деятельности;
- ускорение и упрощение процедур в пользу участников внешнеторговой деятельности, которые могут повлечь неоправданные расходы для таможенных органов;
- развитие таможенных процедур, которое может потребовать значительных затрат на переоборудование, обучение персонала, реорганизацию подразделений таможенных органов;
- использование информационных технологий и электронного обмена данными, которое сопряжено с необходимостью повышения отказоустойчивости информационных систем и защиты информации;
- политические решения, которые не всегда могут быть взвешены на предмет возможности их выполнения.

Для того, чтобы оптимизировать процессы и отдельные операции можно обратиться к концепции реинжиниринга процессов и ее практическим возможностям. Появление идеи радикального изменения процессов возникла в результате того, что:

- потребители продукции и услуг хорошо осведомлены о своих правах и возможностях;
- сформировались новые ожидания относительно товаров и услуг;
- существенно изменились информационные технологии и открылись новые возможности для управления.

Основоположники концепции реинжиниринга процессов М. Хаммер и Д. Чампи [12] выделили основные направления изменений, которые в практике деятельности многих американских компаний дали положительные результаты:

- количество согласований сводится к минимуму;
- несколько процедур объединяются в одну (горизонтальное сжатие процессов);
- вертикальное сжатие процесса за счет выделения дополнительных полномочий исполнителям;
- исключение параллельных процессов за счет выполнения операций в логической последовательности;
- контроль по возможности включается в процесс;
- многовариантность процедур, обеспечивающая максимальную адаптированность к внешним изменениям;
- преобладание смешанного централизованно-децентрализованного подхода к управлению;
- уполномоченный менеджер обеспечивает единую точку контакта с клиентом.

Концепция реинжиниринга процессов во многом обеспечивает снижение нецелесообразных и неэффективных проверок и управляющих воздействий, учитывая, что проверки и управляющие воздействия не производят ценности и должны сокращаться до экономически целесообразного уровня. Поскольку контроль сводится к контролю за соблюдением исполнителями установленных правил, а затраты часто превышают результа-

ты, концепция реинжиниринга предлагает сбалансированный подход, когда отдельные операции агрегируются в процесс и в отложенном режиме осуществляется проверка результата процесса.

ГОСТ Р ИСО 9001-2008 «Система менеджмента качества» (Национальный стандарт РФ) предполагает (пункт 8.2.3) мониторинг и измерение процессов. Организация должна установить подходящие методы мониторинга и, где это применимо, измерение процессов системы менеджмента качества. Эти методы должны демонстрировать способность процессов достигать запланированных результатов. Если запланированные результаты не достигнуты, принимаются необходимые корректирующие действия. Выбирая методы, необходимо учитывать тип и объем измерений, подходящих для каждого процесса, в отношении их влияния на результативность системы менеджмента качества в целом.

Пункт 8.2.4 регламентирует мониторинг измерения продукции (услуг) с целью верификации соблюдения требований к продукции (услуге). Предоставление услуги потребителю не должно осуществляться до тех пор, пока все запланированные операции не будут удовлетворительно завершены.

Пункт 8.3 предусматривает идентификацию продукции (услуги), не соответствующей требованиям и необходимость предпринимать в отношении несоответствующей продукции, определенные действия, адекватные последствиям несоответствия.

Все перечисленные позиции очень важны для совершенствования системы управления процессами таможенных услуг, но требуют раскрытия специфики такого рода услуг.

Литература

1. Аманжолова В.А. Теоретические и методологические аспекты формирования систем внутреннего контроля взаимосвязанных организаций [Текст] / В.В. Аманжолова. – Новосибирск : НГУ, 2008. – 215 с.
2. Барамзин С.В. Функции управления в таможенном деле (проблемы качества процессов и результатов) [Текст] : монография / С.В. Барамзин. – М. : Изд-во Российской таможенной академии, 2009. – 124 с.
3. Бурцев В.В. Организация системы внутреннего контроля коммерческой организации [Текст] : монография / В.В. Бурцев. – М. : Экзамен, 2000. – 186 с.
4. Васильева М.В. Методика оценки эффективности применения специальных упрощенных таможенных процедур и перспективных таможенных технологий для участников внешнеэкономической деятельности [Текст] / М.В. Васильева, Е.А. Кутырев // Экономический анализ. – 2011. – №23.
5. Курыкина О.В. Система контроля в кредитной организации и ее модернизация [Текст] / О.В. Курныкина. – Оренбург : ИПК ГОУ ОГУ, 2010. – 256 с.
6. Месяц М.А. Модернизация таможенного дела в России на основе процессного подхода [Текст] / М.А. Месяц // Вестник ун-та (Гос. ун-т управления). – 2011. – №9. – С. 137-141.
7. Просяников Н.Н. Управление в таможенных органах [Текст] : учеб. пособие / Н.Н. Просяников; Российская таможенная академия, Владивостокский филиал. – Владивосток : ВФ РТА, 2008. – 315 с.
8. Растамханова Л.Н. Методология и организационные особенности внутреннего контроля в управлении организациями [Текст] / Л.Н. Растамханова. – Йошкар-Ола : Стринг, 2009. – 342 с.
9. Серебрякова Т.Ю. Риски организации и внутренний экономический контроль [Текст] / Т.Ю. Серебрякова. – М. : ИНФРА-М, 2010. – 288 с.
10. Управление таможенным делом [Текст] : учеб. пособие / В.В. Макрусев, В.А. Черных, В.Т. Тимофеев, А.Ф. Андреев,

М.В. Бойкова, И.Н. Колобова, В.Ю. Дианова, С.В. Барамзин, В.Ф. Волков ; под общ. ред. В.В. Макрусева и В.А. Черных. – СПб. : Троицкий мост, 2011. – 448 с.

11. Файоль А. Общее и промышленное управление [Текст] / А. Файоль. – М. : ИНФРА-М, 1992. – 362 с.

12. Хаммер М. Реинжиниринг корпорации: манифест революции в бизнесе [Текст] / М. Хаммер, Дж. Чампи. – СПб. : Изд-во С.-Петербургского ун-та, 1997. – 332 с.

Ключевые слова

Таможенная система; особенности таможенного менеджмента; внутренний контроль; принципы; современные парадигмы; процессный подход; контрольный процесс.

Симионов Радомир Юрьевич

РЕЦЕНЗИЯ

Недооценка роли внутреннего контроля в системе управления организацией приводит к значительному ухудшению информационного обеспечения процессов принятия управленческих решений. В равной мере проблема формирования систем внутреннего контроля актуальна, как для коммерческих организаций, так структур государственного управления. В последнем случае необходимо учитывать, что контроль и регулирование являются основными задачами таких структур, и система внутреннего контроля должна отражать эти особенности.

Публикации последних лет, посвященные внутреннему контролю, содержат научно обоснованные подходы к его организации в различных экономических субъектах с традиционной для нашей экономики точки зрения и с позиций мирового опыта. Их изучение позволяет сделать вывод о многообразии подходов и неоднозначности трактовки основных понятий, что нашло подтверждение в материалах статьи. Тем не менее, эти научные и практические достижения создают основу для дальнейших исследований. Многие концепции могут быть перенесены в сферу таможенного дела, поскольку эта сфера динамично развивается, как по масштабам, так и качеству происходящих процессов, что предопределяет необходимость изменений в системе внутреннего контроля.

В статье рассмотрены особенности таможенного менеджмента, определены основные объекты контроля, раскрыты такие понятия как контрольный процесс, контрольная деятельность и контрольная среда, что в совокупности позволяет формировать систему внутреннего контроля. Установлена взаимосвязь внутреннего контроля с основными функциями управления и границы контроля, не позволяющие ему подавлять другие функции управления.

Автор вполне оправдано с научной точки зрения обращается к возможности и целесообразности организации контрольного процесса в рамках процессного подхода к управлению таможенными органами, заостряя внимание на необходимости совершенствования самой системы управленческих процессов, продиктованную, как внедрением системы менеджмента качества, так и возрастающими масштабами внешнеэкономической деятельности страны.

Знакомство с материалами статьи позволяет сделать вывод о беспорной актуальности темы. Отмечаем также, что автор в постановочном плане дал направления для дальнейших углубленных исследований, в частности, разработка механизма внедрения новых систем внутреннего контроля, оценка эффективности системы внутреннего контроля.

Рецензируемая статья отвечает требованиям, предъявляемым к научным публикациям, и может быть рекомендована к опубликованию.

Кольвах О.И., д.э.н., профессор, зав. кафедрой бухгалтерского учета и аудита ФГОУ ВПО «Южный федеральный университет»