

**Прокопович Г.А., Соловьёв Е.Н.**

**ТАМОЖЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ**

*учебное пособие по дисциплине «Общий и таможенный менеджмент» для студентов вузов всех форм обучения, а также слушателей курсов повышения квалификации по направлению «Таможенное дело» и практиков*

Санкт-Петербург  
ИЦ «Интермедия»  
2017

УДК 339.543  
ББК У428-18:005я73  
П80

**Прокопович Г.А., Соловьёв Е.Н.**

П80 Таможенный менеджмент/ Г.А. Прокопович, Е.Н.Соловьёв . – СПб.:  
ИЦ «Интермедия», 2017 – 260 с.

ISBN 978-5-4383-0105-9

Предлагаемое учебное пособие соответствует учебной программе, а также государственному образовательному стандарту по таможенному менеджменту. Учитывая сложность дисциплины, данный курс написан не «сухим» научным языком, а вполне доступным каждому, кто изучает таможенное дело. Сложные для восприятия темы проиллюстрированы примерами, рисунками и графическими изображениями. Авторами были соблюдены все необходимые правила написания учебного пособия, чтобы информация была максимально ёмкой и соответствовала современному состоянию внешнеэкономической политики государства, а само пособие – полезным.

Учебное пособие «Таможенный менеджмент» рассматривает процесс управления, строго основываясь на законодательстве Таможенного союза и Российской Федерации, состоит из 19 глав, отличается единством подхода к проблематике процессов управления, изложением материала логически взаимосвязано и последовательно.

Учебное пособие рекомендовано для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки (специальности) 036401 «Таможенное дело».

УДК 339.543  
ББК У428-18:005я73

---

*Учебное издание*

Прокопович Г.А., Соловьёв Е.Н.  
ТАМОЖЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

Главный редактор: *Т.С. Кулакова*  
Техническая подготовка: *В.Ю. Антипова*  
Дизайн обложки: *В.С. Кулаков*

Подписано в печать 01.04.2017 Формат 60 × 88 1/16. Печать цифровая  
Усл. печ. 16,1 л. Тираж 500 экз. Заказ №

ООО «Издательский центр «Интермедия»». Адрес: 198334, Санкт-Петербург, ул. Партизана  
Германа, 41-218. Отпечатано с готового оригинал-макета в ООО «Арт-экспресс». Адрес:  
199155, СПб., В.О., ул. Уральская, д. 17.

ISBN 978-5-4383-0105-9

© ООО «Издательский центр «Интермедия», 2017  
© Г.А. Прокопович, Е.Н. Соловьёв, 2017

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В последнее время появилось достаточно большое количество отечественных учебников по менеджменту, но таможенному менеджменту в них уделяется не так много внимания, как того заслуживает современное состояние развития внешней торговли России. Данное учебное пособие отличается от других изданий тем, что оно, во-первых, даёт довольно краткое и в то же время достаточно полное изложение всех базовых идей и технологий современного менеджмента и, во-вторых, раскрывает особенности применения принципов и технологий современного менеджмента в практике таможенной службы.

Предлагаемое пособие полностью раскрывает такие понятия, как «общий менеджмент» и «таможенный менеджмент» и имеет своей целью сформировать у студентов компетенции, связанные с пониманием теоретических и практических основ интеграционных процессов в производственной, инновационной, финансовой, социальной и других сферах деятельности организационных систем для последующего применения полученных знаний и навыков при освоении общепрофессиональных и специальных дисциплин таможенного профиля, а также при выполнении различных видов работ в профессиональной сфере деятельности. Целью раздела «Общий менеджмент» является изучение, систематизация и закрепление основ теории и практики управления различными организациями (предприятиями, фирмами и др.) в современных условиях хозяйствования, процессами принятия решений в области менеджмента. Целью раздела «Таможенный менеджмент» предполагается получение студентами системного представления о теоретических основах управления, практических формах и методах принятия, осуществления и контроля принятия решений в таможенных органах, о таможенных структурах и их функционировании.

В условиях интеграции экономики страны в глобальную мировую систему функционирование Федеральной таможенной службы России настроено на необходимость системных преобразований, как внутри самих таможенных органов, так и во взаимодействии, причём как с бизнесом, так и с зарубежными таможенными администрациями.

В целях усовершенствования деятельности таможенных органов в современных экономических реалиях ФТС России были созданы необходимые институциональные основы и технологические условия для системного перевода таможенной службы на качественно новый уровень развития.

Совершенствование деятельности таможенных органов осуществляется в условиях экономических преобразований в Российской Федерации, вступления её во Всемирную торговую организацию, перестройки транспортно-логистической инфраструктуры, реализации потенциала России как транзитной державы, повышения конкурентоспособности отечественных перевозчиков и успешного продвижения несырьевой продукции российского происхождения на рынки зарубежных стран. В пособии учтена нормативная база осуществляемых преобразований.

Среди комплекса стратегических функций, выполняемых ФТС России, в настоящее время приоритет определяют следующие ключевые направления: совершенствование таможенного регулирования, совершенствование реализации фискальной функции, развитие правоохранительной деятельности, развитие интеграционных процессов и международного сотрудничества, совершенствование системы государственных услуг и контрольно-надзорных функций, совершенствование таможенной инфраструктуры в соответствии с транспортно-логистической политикой и правоохранительными рисками. Об этом – в последующих разделах Пособия.

По завершении изучения дисциплины студенты будут знать: основные способы и методы реализации управленческих решений в таможенных органах, организационную структуру таможенных органов, место таможенных органов в системе иных государственных органов и во внешнеэкономической деятельности и др. К умениям, полученным в результате изучения Пособия, можно отнести следующие: умение анализировать резервы и преимущества различных вариантов принятия и исполнения решений в таможенном деле, взаимозависимость различных структур внутри и вне таможенной системы, умение оценивать внешние и внутренние риски для эффективного осуществления таможенного дела.

Информационной базой для подготовки учебного пособия послужили многосторонние международные соглашения и конвенции в области таможенного дела и межгосударственного таможенного взаимодействия, а также аналитические материалы и публикации специалистов в научных и периодических изданиях.

#### Коллектив авторов

Прокопович Г.А., доктор юридических наук, профессор – гл.гл. 1–12.  
Соловьёв Е.Н., кандидат экономических наук, доцент – гл.гл. 13–9.

*При подготовке рукописи к изданию использована СПС «КонсультантПлюс».*

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ПРЕДИСЛОВИЕ .....</b>	<b>3</b>
<b>РАЗДЕЛ I. ОБЩИЙ МЕНЕДЖМЕНТ .....</b>	<b>9</b>
<b>Глава 1. МЕНЕДЖМЕНТ: ВИД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ. РАЗВИТИЕ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ МЕНЕДЖМЕНТА.....</b>	<b>9</b>
1.1. Менеджмент как вид деятельности .....	9
1.2. Менеджмент как система управления .....	10
1.3. Развитие теории и практики менеджмента .....	15
<b>Глава 2. ОБЩИЙ И СПЕЦИАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ .....</b>	<b>30</b>
2.1. Различие между общим и специальным менеджментом .....	30
2.2. Методы, функции и принципы специального менеджмента .....	31
2.3. Специфика менеджмента в государственной службе .....	42
2.4. Изменяющиеся условия функционирования государственных организаций.....	43
2.5. Государственная служба и новые технологии современного менеджмента .....	44
2.6. Интегративная модель управления .....	46
2.7. Законы управления государственной службой.....	47
<b>Глава 3. СОЦИОФАКТОРЫ И ЭТИКА МЕНЕДЖМЕНТА .....</b>	<b>52</b>
3.1. Социофакторы менеджмента .....	52
3.2. Этика менеджмента .....	55
<b>Глава 4. ФОРМЫ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ И ОТНОШЕНИЯ В СИСТЕМЕ МЕНЕДЖМЕНТА .....</b>	<b>61</b>
4.1. Внутренняя и внешняя среда организации .....	62
4.2. Формы организации в системе менеджмента.....	64
4.3. Типы структур управления: бюрократическая и органическая.....	65
<b>Глава 5. ГРУППОВАЯ ДИНАМИКА И ЛИДЕРСТВО .....</b>	<b>67</b>
5.1. О сущности лидерства. Лидер и группа.....	67
5.2. Функции лидера.....	72
5.3. Лидеры и стиль их деятельности .....	76
5.4. Восприятие лидера его группой.....	78
5.5. Личностные характеристики лидеров .....	79
<b>Глава 6. ВЛАСТЬ И ВЛИЯНИЕ .....</b>	<b>80</b>
6.1. Проблема власти и личного влияния в процессе управления современной организацией.....	80
6.2. Партнёрство в истинной форме .....	83
6.3. Формы власти.....	85
6.4. Практическое использование влияния .....	91
<b>Глава 7. КОНФЛИКТЫ, СТРЕССЫ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ... 92</b>	<b>92</b>
7.1. Взаимосвязь конфликтов и стрессов .....	92
7.2. Природа и причины стрессов .....	93
7.3. Стрессы и пути их преодоления .....	96

7.4. Выводы и предложения по преодолению стрессовых ситуаций в организации.....	99
<b>Глава 8. СТИЛЬ И КУЛЬТУРА МЕНЕДЖМЕНТА .....</b>	<b>101</b>
8.1. Стиль менеджмента.....	102
8.2. Особенности культуры управления .....	105
<b>РАЗДЕЛ II. ТАМОЖЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ .....</b>	<b>109</b>
<b>Глава 9. ВВЕДЕНИЕ В ТАМОЖЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ .....</b>	<b>109</b>
9.1. Определяющие тенденции эволюции сферы внешнеэкономической деятельности России.....	109
9.2. Общие направления административной реформы в Российской Федерации .....	112
9.3. Общие направления в реформировании системы государственного управления.....	119
9.4. О системе таможенных органов Российской Федерации в условиях реформирования системы государственного управления .....	124
9.5. Особенности управления в таможенных органах .....	128
<b>Глава 10. ТАМОЖЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ЗАДАЧИ, ПРОБЛЕМЫ, ОБЩИЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ.....</b>	<b>134</b>
10.1. Таможенное дело как объект управления .....	134
10.2. Задачи таможенного менеджмента .....	140
10.3. Актуальные проблемы совершенствования управления в таможенных органах .....	141
<b>Глава 11. ТАМОЖЕННОЕ ДЕЛО РОССИИ КАК СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>151</b>
11.1. Таможенное дело – открытая, динамично развивающаяся система .....	151
11.2. Таможенные органы Российской Федерации: их основные задачи, направления деятельности и полномочия.....	159
11.3. Система таможенных органов России.....	161
11.4. Структура и штатное расписание центрального аппарата ФТС России и таможенных органов.....	162
<b>Глава 12. ТАМОЖЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ КАК ТЕОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ ТАМОЖЕННЫМ ДЕЛОМ: БАЗОВЫЕ ПОНЯТИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ .....</b>	<b>165</b>
12.1. Таможенный менеджмент: основные понятия и определения .....	165
12.2. Сущность и содержание менеджмента как теории управления .....	168
12.3. Эволюция управленческой мысли .....	170
12.4. Смена парадигмы управления в России.....	172
<b>Глава 13. ТРАДИЦИОННАЯ МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ ТАМОЖЕННЫМИ ОРГАНАМИ РОССИИ .....</b>	<b>176</b>
13.1. Модель институционализации таможенных органов .....	176
13.2. Основные параметры институциональной среды таможенных органов и процесс институционализации таможенного дела России.....	188
13.3. Управление таможенными институтами.....	193

13.4. Модели взаимодействия бизнеса и таможни.....	195
13.5. Всемирная таможенная организация (ВТамО).....	200
<b>Глава 14. РАЗВИТИЕ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ТАМОЖЕННОМ СОЮЗЕ .....</b>	<b>203</b>
14.1. Интеграционный проект – Единое экономическое прост- ранство России, Белоруссии и Казахстана.....	203
14.2. Евразийское экономическое Сообщество (ЕврАзЭС) и Зона свободной торговли .....	206
14.3. Таможенный союз ЕврАзЭС .....	207
14.4. Единое экономическое пространство (ЕЭП) ЕврАзЭС.....	208
14.5. Структура Евразийской экономической комиссии (ЕЭК).....	210
<b>Глава 15. ИННОВАЦИОННАЯ МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ ТАМОЖЕННЫМИ ОРГАНАМИ .....</b>	<b>212</b>
15.1. Инновации как инструмент проведения реформ и модерни- зации в сфере таможенного дела .....	212
15.2. Модернизация информационной системы таможенных органов...	214
15.3. Влияние стратегических драйверов на роль таможни .....	216
15.4. Таможенный менеджмент как интеграция новых подходов в таможенной сфере .....	220
<b>Глава 16. КОНТРОЛЛИНГ, КАК ИНТЕГРАТИВНАЯ ФУНК- ЦИЯ И ИНСТРУМЕНТАЛЬНАЯ СРЕДА УПРАВЛЕНИЯ.....</b>	<b>222</b>
16.1. Специфика контроллинга в таможенных органах.....	222
16.2. Современные технологии управленческих процессов в тамо- женном менеджменте .....	224
16.3. Развитие и совершенствование межведомственного взаимо- действия участников ВЭД и уполномоченных государственных ор- ганов.....	226
16.4. Информация о деятельности ФТС России в средствах массо- вой информации.....	228
<b>Глава 17. ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ И ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫЕ СРЕДСТВА ПОДГОТОВКИ И ПРИ- НЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ.....</b>	<b>229</b>
17.1. Сокращение сроков совершения таможенных операций при декларировании и выпуске товаров.....	229
17.1.1. Предварительное информирование .....	230
17.1.2. Электронное декларирование .....	231
17.1.3. Технологии удалённого выпуска товаров .....	232
17.1.4. Электронный фрахт (E-freight).....	233
17.1.5. Новации ФТС в области применения процедуры «зелёный коридор» .....	234
17.1.6. Совершенствование механизма уплаты таможенных платежей .	235
17.1.7. Смещение «нагрузки» по таможенному контролю на этап после выпуска товаров.....	236
17.2. Бенчмаркинг в таможенной сфере.....	237

<b>Глава 18. СИСТЕМНАЯ ОЦЕНКА (ПОЗИЦИРОВАНИЕ)</b>	
<b>ТАМОЖЕННОГО ОРГАНА .....</b>	<b>238</b>
18.1. Показатели оценки эффективности деятельности руководи- теля Федеральной таможенной службы Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности .....	238
18.2. О направлении совершенствования оценки эффективности деятельности органов таможенной службы .....	241
<b>Глава 19. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВА-</b>	
<b>НИЯ УПРАВЛЕНИЯ В ТАМОЖЕННОЙ СФЕРЕ .....</b>	<b>242</b>
19.1. Актуальные проблемы таможенного контроля .....	242
19.2. Стратегия развития таможенной службы Российской Федера- ции до 2020 года .....	254
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>256</b>
<b>БИБЛИОГРАФИЯ .....</b>	<b>257</b>



## РАЗДЕЛ I. ОБЩИЙ МЕНЕДЖМЕНТ

---

### Глава 1. МЕНЕДЖМЕНТ: ВИД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ. РАЗВИТИЕ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ МЕНЕДЖМЕНТА

#### 1.1. Менеджмент как вид деятельности

Менеджмент – это самостоятельный вид деятельности, осуществляемой профессионально и направленной на достижение намеченных целей путём рационального использования материальных и трудовых ресурсов с применением принципов, функций и методов экономического механизма менеджмента.

Менеджмент предполагает независимость самого менеджера от собственности на капитал организации, в которой он работает. Он может владеть акциями фирмы, а может и не иметь их, работая по найму. Труд менеджера – это производительный труд, возникающий в условиях комбинирования высокотехнологичного производства с высоким уровнем специализации работников. Обеспечивая связь и единство всего производственного процесса, менеджмент объединяет работников различных специальностей: юристов, экономистов, товароведов, бухгалтеров и др., работающих под руководством менеджера, управляющего отдельно взятым отделом или организацией в целом.

Сам термин «менеджер» обозначает принадлежность конкретного лица к профессиональной деятельности в качестве управляющего организацией независимо от уровня управления, а также от профессиональной подготовки и практического опыта работы. Профессиональный менеджер как самостоятельный вид деятельности предполагает наличие в качестве субъекта этой деятельности специалиста-менеджера, а в качестве объекта – хозяйственную деятельность организации в целом или её конкретную сферу (досмотр, оформление, брокерство и др.).

Всё возрастающие требования к управлению обусловлены увеличением размеров организации, сложностью применяемых технологий, необходимостью овладения навыками управления. В современных условиях все решения по финансовым, организационным и экономическим вопросам подготавливаются и вырабатываются профессионалами в области организации управления, которые осуществляют также наблюдение и контроль за выполнением принятых решений.

С развитием экономических связей и ростом интеграции производства управление непрерывно усложнялось. Однако до эпохи развития рыночных отношений функции управления оставались более или менее универсальными. Управление организацией осуществлялось самим владельцем средств производства и небольшой группой его доверенных лиц. Но в процессе концентрации капитала начали возникать новые организационные формы общественного производства в виде крупных предприятий, трестов, концернов. Это привело к расширению и дифференциации функции управления на отдельные виды управленческого труда.

С развитием рыночных отношений управление становилось деятельностью, в сферу которой вошли как сфера материального производства, так и сфера духовной жизни. Благодаря такой эффективно функционирующей системе рыночная экономика проявляет гибкость и способна удовлетворять многообразные потребности человека, обеспечивая эффективное ведение хозяйства.

В качестве объекта управления вообще выступают различные организационные формы общественного производства: отрасли, объединения, акционерные общества, предприятия, индивидуальная трудовая деятельность или организации, целью деятельности которых является выполнение определённых функций. Развитая экономика вызывает необходимость распределения общественного труда в определённых пропорциях. Каждая сфера или отрасль производства, являясь составной частью единого народного хозяйства, одновременно представляет собой и самостоятельный комплекс. Поэтому управление производством – это сознательная, планомерная деятельность по организации функционирования различных сфер, отраслей и предприятий общественного производства.

Каждая организация и отрасль имеют свои специфические особенности внутренних экономических отношений, которые необходимо учитывать, но в основу управления должны быть положены общие закономерности, отражающие сущность рыночной экономики, где производство подчиняется запросам и интересам потребителей.

## **1.2. Менеджмент как система управления**

Системный подход в управлении основывается на том, что всякая организация представляет собой систему, состоящую из частей, каждая из которых обладает своими собственными целями. Руководитель при принятии управленческих решений должен исходить из того, что для достижения общих целей организации необходимо рассматривать её как единую систему. При этом следует выявить и оценить взаимодействие

всех её частей и объединить их на такой основе, которая позволит организации в целом эффективно достичь поставленных целей. Однако достижение целей всех подсистем организации – явление желательное, но почти всегда нереальное.

Необходимость системного подхода для управления предприятием, организацией можно понять, рассмотрев два аспекта работы руководителя. Во-первых, он стремится добиться суммарной эффективности работы своей организации и не допустить, чтобы частные интересы какого-либо одного элемента организации повредили общему успеху. Во-вторых, он должен добиваться этого в условиях организационной среды, которая всегда создаёт противоречащие друг другу цели. Стратегия, техника и экономика – взаимосвязанные элементы одной общей проблемы. Суть экономической проблемы состоит в том, чтобы избрать такую стратегию, включая технику и все другие ресурсы, необходимые для осуществления стратегических планов, которая будет или наиболее эффективной (максимально выгодное решение поставленной задачи при имеющихся ресурсах), или наиболее экономичной (достижение поставленной задачи при минимальных затратах).

Управляющая система может быть представлена особым видом механизма на основании того, что каждая его часть выполняет какие-либо функции, которые можно рассматривать как цель работы всего механизма. Одной из основных отличительных категорий управляемых систем является их сложность. Любая организация имеет много противоречивых целей, и это является одним из решающих факторов, обуславливающих необходимость описания предприятия или фирмы как очень сложной вероятностной системы. Сложность системы определяется количеством составляющих её элементов и возможных связей между ними. Степень сложности измеряется разнообразием системы. Разнообразие характеризует число возможных состояний системы. Фундаментальным принципом управления, открытым У. Эшби, является закон необходимого разнообразия, в соответствии с которым уровень разнообразия управляющей системы должен соответствовать уровню разнообразия управляемой системы. Отсюда, в частности, следует, что невозможно создать простую систему управления для управления сложными системами и процессами. Становится понятно, что как отдельные люди, так и целые организации не в состоянии справиться с проблемами, сложность которых превышает некоторый определённый уровень. Когда этот уровень превышен, управляющие уже не в состоянии понять, что происходит вокруг, и разработать адекватную стратегию управления организацией или страной.

Другая причина растущей сложности управления производством связана с темпами изменения внешней среды. Влияние внешней среды является определяющим фактором для организации при выборе системы управления. Скорость изменений во внешней среде организаций растёт, и соответственно растёт сложность возникающих перед организацией проблем. Чем сложнее эти проблемы, тем больше времени занимает их решение. Чем больше возрастает скорость изменений, тем короче жизнь найденных решений проблем. К моменту, когда решение найдено, ситуация уже изменилась и требуется принципиально новое решение. Организация не может быть способной быстро и эффективно обучаться, если такой способностью не обладает её руководство. В целом закон необходимого разнообразия для управления организацией определяет, что для успешного противостояния среде сложность и быстрота решений в ней должны соответствовать сложности и скорости изменений, происходящих во внешней среде.

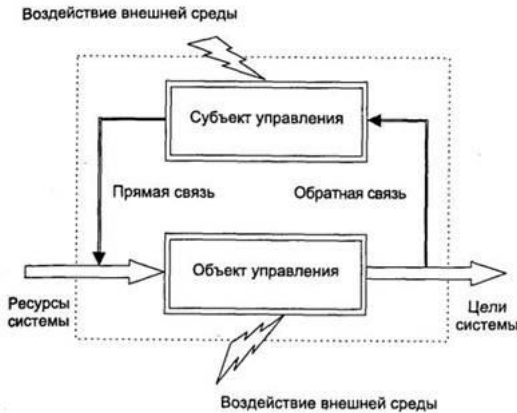
Классификация любых систем с позиций кибернетики как науки об управлении предусматривает два критерия:

1) степень сложности: простые динамические системы, сложные системы, поддающиеся описанию (хорошо структурированные), и очень сложные системы, не поддающиеся адекватному аналитическому описанию (слабо структурированные);

2) различие между детерминированными и вероятностными системами. Причём к вероятностным относятся не те системы, знания о которых не достаточно полны на данный момент, а вероятностные по своей природе, не поддающиеся однозначному описанию в принципе. К классу очень сложных вероятностных систем относятся организация, мозг и экономиста.

В соответствии с законом необходимого разнообразия управляющая система для экономики и организации тоже должна представлять очень сложную вероятностную систему, и промышленные системы управления (при условии, что они достаточно эффективны) должны строиться как кибернетические системы. Кибернетика предлагает механизм обратной связи как выход из противоречий вероятностных управляющих и управляемых систем. Регулятор с обратной связью гарантирует компенсацию возмущений не только определённого вида, но и любых возмущений. В частности, он компенсирует влияние на систему возмущений, причина которых совершенно неизвестна. В этом как раз и заключается важность принципа обратной связи для управления промышленным производством, являющимся очень сложной системой, не поддающейся детальному описанию.

Управление любой системой в простейшем виде может быть рассмотрено в виде контура управления, как совокупность двух взаимодействующих подсистем – субъекта и объекта управления (рис. 1.1).



**Рис. 1.1.** Система управления в виде контура управления

В самом общем виде управление предстаёт как определённый тип взаимодействия, существующий между двумя субъектами, один из которых в этом взаимодействии находится в позиции субъекта управления (СУ), а второй – в позиции объекта управления (ОУ). Данное взаимодействие характеризуется следующими моментами:

- субъект управления направляет объекту управления импульсы воздействия, которые содержат в себе информацию относительно того, как должен функционировать в дальнейшем объект управления. Данные импульсы будем называть управленческими командами;
- объект управления получает управленческие команды и функционирует в соответствии с содержанием данных команд.

Об управленческом взаимодействии можно говорить как о реально существующем только в том случае, если объект управления выполняет команды СУ. Для того чтобы это выполнялось, необходимо, во-первых, наличие у СУ потребности и возможности управлять ОУ, вырабатывая для этого соответствующие управленческие команды, и, во-вторых, наличие у ОУ готовности и возможности эти команды выполнять. Данные условия являются необходимыми и достаточными для того, чтобы СУ осуществлял управление ОУ. Движущим началом управления является противоречие между управляющим и управляемым субъектами, порождающее, с одной стороны, необходимость управления, и разрешаемое, с

другой стороны, в процессе осуществления управления. То есть рассматривать вопросы эффективного управления необходимо с позиций взаимодействия субъекта и объекта управления.

Когда реализуется управленческое взаимодействие, можно говорить, что между двумя субъектами существует управленческая связь, суть которой состоит в том, что один из них заинтересован в определённом виде функционировании второго и генерирует управленческие команды, задающие желательное для него поведение этого второго субъекта, а второй в силу определённых причин ведёт себя соответственно управленческим командам первого.

Для того чтобы между двумя субъектами существовала управленческая связь и соответственно осуществлялось управленческое взаимодействие, необходимо, чтобы между этими субъектами существовали отношения управления. Они являются основой возможности осуществления управления, так как именно они задают возможность вырабатывать управленческие команды и готовность эти команды выполнять. Отношения управления не являются изначальными отношениями, а базируются на более глубоких отношениях, таких как экономические либо морально-этические отношения.

В хозяйственной системе наиболее распространены отношения управления, базирующиеся на экономических отношениях. В этом случае для управления наиболее принципиальными являются два типа отношений:

1) отношения, возникающие при разделении и кооперации труда в процессе совместной трудовой деятельности ассоциированных собственников;

2) отношения найма, возникающие между собственниками и пользователями средств производства.

Важным моментом являются мотивы, побуждающие субъекта управления к руководству, и цели, которые он при этом преследует. В том случае, когда цели управления (желаемое состояние объекта или желаемый результат его функционирования) совпадают с целями, преследуемыми субъектом управления, последний ориентирован на наиболее эффективное управление. Для того чтобы это существовало, необходимо соблюдение двух условий:

1) субъект управления не должен иметь возможности достижения своих целей за счёт управленческой деятельности вне зависимости от достижения целей управления;

2) степень достижения субъектом управления своих целей за счёт управленческой деятельности должна находиться в прямой зависимости от степени достижения целей управления.

Полная привязка потребности субъекта управления управлять к результатам функционирования объекта управления наблюдается в том случае, когда субъектом управления является субъект собственности. Если субъектом управления является не собственник, а исполнитель, призванный реализовывать функцию управления, потребность управлять у субъекта управления объективно не связана непосредственно со стремлением получения наилучшего конечного результата.

Более того, эта потребность зачастую связана со стремлением субъекта управления удовлетворять свои исходные потребности, используя управление, но не ориентируясь при этом на конечные результаты, а в определённых случаях – и во вред конечным результатам. Чтобы предотвратить данную ситуацию, собственник должен создавать такую систему вознаграждения и стимулирования управленца, которая, с одной стороны, соответствовала бы его мотивационной структуре, и с другой – зависела бы от степени достижения целей управления, т.е. от результатов функционирования ОУ.

Необходимым является наличие у субъекта управления рычагов воздействия (мотивации) на ОУ, с помощью которых можно побуждать его выполнять управленческие команды (это условие определяет принципиальную возможность или невозможность субъекта управления осуществлять управление). Для того чтобы механизм мотивирования приводил к достижению поставленных целей, необходимо выполнять следующие требования:

1) он должен обладать действенностью на протяжении всего времени функционирования ОУ и не ослабевать по мере удовлетворения потребностей объекта управления. Этого можно добиться за счёт комплексного использования рычагов воздействия, периодического чередования методов мотивирования ориентации, стимулирующих воздействий на удовлетворение стабильных долгосрочных потребностей;

2) механизм стимулирования должен увязывать уровень стимулирования со степенью достижения конечных целей.

В настоящее время в мировой практике управления разработан и широко применяется достаточно большой арсенал средств стимулирования, отвечающих данным требованиям. Формирование механизма мотивирования должно строиться преимущественно на ситуационной основе.

### **1.3. Развитие теории и практики менеджмента**

Чтобы лучше понять такое новое и сложное социальное явление, как менеджмент, полезно поставить его в определённый исторический ряд.

Несмотря на огромное значение революционных преобразований, развитие менеджмента – это в основном эволюционный процесс. Он характеризуется непрерывностью и ориентацией на цели, стратегию и задачи организации. Меняются цели и стратегия – меняются, соответственно, и конкретные задачи, меняются организация и методы управления. В отличие от всех ранее известных способов управления коллективными действиями, менеджмент включает в себя постоянное обновление. Историческая периодизация менеджмента подтверждает и показывает зависимость его развития от внешних условий и, прежде всего, от исторического этапа развития общества. Этим обусловлена необходимость рассмотрения эволюции теории и практики менеджмента и перспектив его развития.

Несмотря на определённое разнообразие школ и направлений развития менеджмента, можно выделить четыре основные сложившиеся школы.

1. Школа научного управления.
2. Административная (классическая) школа.
3. Школа человеческих отношений и поведенческих наук.
4. Математическая школа управления.

Взаимосвязь всех школ создаёт высокоэффективный менеджмент. Каждая из школ является составной частью процесса управления, который приобретает наивысшую эффективность тогда, когда все его составляющие соединяются в одно целое. Следует отметить, что элементы всех этих школ находят широкое применение в рамках одной организации и по настоящее время. Современное управление вобрало в себя и продолжает развивать и углублять все лучшие идеи и достижения различных школ.

*Школа научного управления (1885–1920).* Появление этой школы связано, прежде всего, с теоретической и практической системой управления Тейлора Ф.У. (1856–1915), который и является её основателем. Проводя параллель, можно сказать, что как теория А. Смита дала начало всем ветвям политэкономии, так и система Тейлора Ф.У. – всему последующему менеджменту.

Тейлор Ф.У. разработал на базе анализа содержания работы и определения её основных элементов методологические основы нормирования труда, стандартизировал рабочие операции, внедрил в практику научные подходы подбора, расстановки и стимулирования труда рабочих. Тейлор Ф.У. разработал и внедрил сложную систему организационных мер:

- хронометраж;
- инструктивные карточки;



- методы переобучения рабочих;
- плановое бюро;
- сбор социальной информации.

Немалое значение он придавал стилю руководства, правильной системе дисциплинарных санкций и стимулированию труда. Труд в его системе является главным источником эффективности. Ключевым элементом этого подхода было то, что люди, которые производили больше, вознаграждались больше.

Наряду с Тейлором Ф.У. основателями школы научного управления являются Френк и Лилия Гилберт, Генри Гантт и другие. Создатели школы научного управления исходили из того, что, используя наблюдения, замеры, логику и анализ, можно усовершенствовать большинство операций ручного труда, добиться более эффективного их выполнения. Формирование школы научного управления базировалось на трёх основных моментах, которые послужили исходными принципами для развития менеджмента:

- 1) рациональная организация труда;
- 2) разработка формальной структуры организации;
- 3) определение мер по сотрудничеству управляющего и рабочего, т.е. разграничение исполнительных и управленческих функций.

Рациональная организация труда предполагала замену традиционных методов работы рядом правил, сформированных на основе анализа работы, и последующую правильную расстановку рабочих и их обучение оптимальным приёмам работы.

Научное управление наиболее тесно связано с работами Френка и Лилии Гилберт, которые занимались преимущественно вопросами изучения физической работы в производственных процессах и исследовали возможность увеличения выпуска продукции за счёт уменьшения усилий, затраченных на их производство.

Гилберты изучали рабочие операции, используя кинокамеры в сочетании с микрохронометром. Затем с помощью стоп-кадров анализировали элементы операций, изменяли структуру рабочих операций с целью устранения лишних, непродуктивных движений, стремились повысить эффективность работы.

Ф. Гилберт по результатам своих исследований написал книги «Азбука научной организации труда» и «Изучение движений». Исследования вопросов рационализации труда рабочих, проводимые Ф. Гилбертом, обеспечивали трёхкратное повышение производительности труда.

Л. Гилберт положила начало области управления, которая теперь называется «управление кадрами». Она исследовала такие вопросы, как

подбор, расстановка и подготовка кадров. Научное управление никогда не пренебрегало человеческим фактором.

Важным вкладом этой школы было систематическое использование стимулирования с целью заинтересовать работников в увеличении производительности и объёма производства. Научное управление также выступило в защиту отделения управленческих функций обдумывания и планирования от фактического выполнения работы. Тейлор Ф.У. и его современники фактически признавали, что работа по управлению – это определённая специальность и что организация в целом выиграет, если каждая группа работников сосредоточится на том, что она делает успешней всего. Этот подход резко контрастировал с прежней системой, при которой рабочие сами планировали свою работу.

Наиболее близким учеником Тейлора Ф.У. был Гантт Г., занимавшийся разработками в области методики премиальной оплаты, составивший карты-схемы для производственного планирования (ленточные графики Гантта), а также внесший вклад в разработку теории лидерства. Работы Гантта Г. характеризуют сознание ведущей роли человеческого фактора.

Представители школы научного управления в основном посвящали свои работы тому, что непосредственно называется управлением производства. Школа занималась повышением эффективности на уровне ниже управленческого, так называемом внеменеджерском уровне.

Концепция научного управления стала переломным этапом. Оно почти мгновенно стало предметом всеобщего интереса. Многие отрасли деловой деятельности стали применять научное управление не только в США, но и в Англии, Франции и в других странах.

В нашей стране идеи научного управления развивали Богданов А.А., Витке Н.А., Гастев А.К., Ерманский О.А., Розмирович Е.Ф. и многие другие учёные и практики.

Богданов А.А. в своей работе «Всеобщая организационная наука» (1913–1917) считал, что все виды управления в природе, обществе, технике имеют общие черты. Эта концепция в дальнейшем была разработана и нашла отражение в кибернетике.

Гастев А.К. основное внимание в своих работах уделял рациональной организации и культуре труда, заложил основы комплексного подхода к теории управления.

Идеи, заложенные школой научного управления, были развиты и применены к управлению организациями в целом, прежде всего, представителями административной школы управления.

*Административная (классическая) школа управления (1920–1950).*

Тейлор Ф.У. и Гилберт Ф. начинали свою карьеру простыми рабо-

чими, что, несомненно, повлияло на их представления об управлении организацией. Создатели классической школы, наоборот, имели непосредственный опыт работы в качестве руководителей высшего звена управления в большом бизнесе. Естественно, что их интересы были связаны с эффективностью работы всей организации. Классики пытались определить общие характеристики и закономерности организаций. Развитие административной школы происходило по двум направлениям: рационализация производства и исследование проблем управления. Целью этой школы было создание универсальных принципов управления, реализация которых обязательно приведёт к успеху. Здесь можно выделить работы Гаррингтона Эмерсона (1853–1931), Анри Файоля (1841–1925), Линдолла Урвика (1891–1983), Макса Вебера (1864–1920), Генри Форда (1863–1947). В нашей стране в начале 1920-х годов также развернулась активная исследовательская работа в области научной организации труда, управления во всех отраслях народного хозяйства и государственном аппарате. Большой вклад в развитие науки об управлении внесли такие учёные, как Алексей Константинович Гастев (1882–1941) и Платон Михайлович Керженцев (1881–1940).

Эмерсон Г. в своём главном труде «Двенадцать принципов производительности» (1911) рассматривает и формулирует принципы управления предприятиями, причём обосновывает их примерами не только промышленных организаций. Понятие производительности, или эффективности, есть то основное, что внёс Эмерсон Г. в науку управления. Он впервые поставил вопрос об эффективности производства в широком смысле. Эффективность – понятие, введённое им впервые, означает максимально выгодное соотношение между совокупными затратами и экономическими результатами. «Истинная производительность всегда даёт максимальные результаты при минимальных условиях; напряжение, наоборот, даёт довольно крупные результаты лишь при условиях ненормально тяжёлых»<sup>1</sup>.

Эмерсон Г. поставил и обосновал вопрос о необходимости и целесообразности применения комплексного, системного подхода к решению сложных многогранных практических задач организации управления производством и всякой деятельности вообще. Принципами управления, сформулированными Эмерсоном Г., являются:

- точно поставленные идеалы или цели, к достижению которых стремятся каждый руководитель и его подчинённые на всех уровнях управления;

---

<sup>1</sup> Эмерсон Гаррингтон. Двенадцать принципов производительности. Пер. с англ. М.: Экономика, 1972. С. 223.

- здравый смысл, т.е. подход с позиций здравого смысла к анализу каждого нового процесса с учётом перспективных целей;

- компетентная консультация, т.е. необходимость специальных знаний и компетентных советов по всем вопросам, связанным с производством и управлением. Подлинно компетентный совет может быть только коллегиальным;

- дисциплина – подчинение всех членов коллектива установленным правилам и распорядку;

- справедливое отношение к персоналу;

- быстрый, надёжный, полный, точный и постоянный учёт, обеспечивающий руководителя необходимыми сведениями;

- диспетчирование, обеспечивающее чёткое оперативное управление деятельностью коллектива;

- нормы и расписания, позволяющие точно измерять все недостатки в организации и уменьшать вызванные ими потери;

- нормализация условий, обеспечивающая такое сочетание времени, условий и себестоимости, при котором достигаются наилучшие результаты;

- нормирование операций, предлагающее установление времени и последовательности выполнения каждой операции;

- письменные стандартные инструкции, обеспечивающие чёткое закрепление всех правил выполнения работ;

- вознаграждение за производительность, направленное на поощрение труда каждого работника.

Эмерсон Г. получил известность также благодаря своим исследованиям штабного принципа в управлении. Дополняя линейный принцип построения организации штабным принципом, он полагал, что штабной принцип применим не только к военным организациям, но и ко всем типам организаций.

Основателем классической школы управления считается французский горный инженер Анри Файоль, который внёс огромный вклад в науку управления. Не случайно американцы называют А. Файоля отцом менеджмента. Он разработал общий подход к анализу деятельности администрации и сформулировал следующие, строго обязательные принципы управления.

- Разделение труда. Это естественное явление. Его целью является повышение количества и качества производства при затрате тех же усилий. Это достигается за счёт сокращения числа целей, на которые должно быть направлено внимание и действие. Причём разделение труда применимо не только к техническим работам. Результатом его является специализация функций и разделение власти.

- **Власть (полномочия) и ответственность.** Полномочия есть право отдавать приказ, а ответственность есть санкции (награды или кары), сопровождающие её действие. Где есть полномочия, там и возникает ответственность.

- **Дисциплина** – это повиновение, усердие, деятельность, манера держать себя. Дисциплина предполагает выполнение и уважение достигнутых соглашений между организацией и её работниками.

- **Единство распорядительства, или единоначалие.** Работнику может давать два приказа относительно какого-либо действия только один начальник.

- **Единство руководства, направления.** Один руководитель и одна программа для совокупности операций, преследующих одну и ту же цель. Каждая группа, действующая в рамках одной цели, должна быть объединена единым планом и иметь одного руководителя.

- **Подчинение частных, личных интересов общим.** Интересы одного работника или группы работников не должны преобладать над интересами организации большего масштаба вплоть до интересов государства в целом.

- **Вознаграждение персонала** есть оплата исполненной работы. Она должна быть справедливой и по возможности удовлетворять как персонал, так и организацию, как нанимателя, так и работника.

- **Централизация.** Как и разделение труда, централизация есть естественное явление. Однако соответствующая степень централизации варьируется в зависимости от конкретных условий. Проблема централизации и децентрализации разрешается нахождением меры, дающей наилучшую общую производительность.

- **Иерархия, или скалярная цепь.** Иерархия, или скалярная цепь, – это ряд руководящих должностей, начиная с высших и кончая низшими. Ошибкой является уклонение без нужды от иерархии, но гораздо большей ошибкой является её сохранение, когда это может наносить ущерб организации.

- **Порядок.** Формула материального порядка – определённое место для всякой вещи и всякая вещь на своём месте. Формула социального порядка – определённое место для каждого лица и каждое лицо на своём месте. Графические таблицы, схемы значительно облегчают установление и контроль как социального, так и материального порядка.

- **Справедливость.** Справедливость есть результат сочетания благожелательности с правосудием.

- **Постоянство состава персонала.** Высокая текучесть кадров является причиной и следствием плохого состояния дел. Посредственный руководитель, который дорожит своим местом, безусловно предпочтительнее.

льной, чем выдающийся, талантливый менеджер, который быстро уходит и не держится за своё место.

- Инициатива. Инициатива – это разработка плана и успешная его реализация. Свобода предложений и осуществления также относится к категории инициативы.

- Единение персонала, или корпоративный дух. Гармония, единение персонала – это большая сила в организации.

Файоль А., внесший огромный вклад в науку управления, считал, что число принципов управления неограниченно, и изменение положения вещей может повлечь за собой изменение правил. В отличие от Тейлора Ф.У, Файоль А. отрицал необходимость наделения функциональных работников административными правами и впервые указал на необходимость создания штабов, которые не должны обладать правом руководства, а осуществляют подготовку к будущему и выявляют возможные способы совершенствования организации. Особое внимание Файоль А. уделял составлению плана и прогноза. Заслугой Файоля А. является также вывод о том, что не только инженерно-технические работники, но и каждый член общества нуждается в той или иной степени в знании принципов административной деятельности.

Предприниматель, организатор, учёный, Файоль А. был первым исследователем, классифицирующим изучение управления по его функциональным признакам, таким как планирование, организация, распоряжение, координация и контроль.

Главный вклад Файоля А. в теорию управления состоял в том, что он рассмотрел управление как универсальный процесс, состоящий из нескольких взаимосвязанных функций.

Файоль А. пришёл к заключению, что личность администратора весьма существенна для процветания организации. Исходя из этого, Файоль А. составил перечень качеств, которыми должны, по его мнению, обладать менеджеры. К числу основных качеств, необходимых менеджеру, он отнес:

- здоровье и физическую бодрость;
- ум и интеллектуальные способности;
- моральные качества, такие как настойчивость, энергия, мужество в принятии решений и ответственность, чувство долга и т.д.;
- хорошее общее образование;
- управленческие способности: предвидение, умение разрабатывать план действий, организационные навыки, искусство обращения с людьми, способность объединять и направлять усилия многих людей и умение их контролировать;

- общую осведомлённость во всех существенных функциях организации;
- подлинную компетентность в той специфической деятельности, которая характеризует организацию.

На базе работ Файоля А. в двадцатые годы было сформулировано понятие организационной структуры фирмы, между элементами которой устанавливаются определённые взаимосвязи по реализации основных функций управления.

Если Файоль А. исследовал функциональный аспект менеджмента, то Макс Вебер развивал институциональный аспект. Его основная работа «Теория общества и экономическая организация» (1920) посвящена анализу проблемы лидерства и бюрократической структуре власти в организации. Вебер М. выделяет три основных типа организаций в зависимости от характера власти, которой обладает руководитель: харизматический, традиционный и идеальный (или бюрократический).

*Харизматический тип* организации имеет место тогда, когда руководитель обладает исключительными личными качествами.

*Традиционный тип* организации возникает из харизматического, когда происходит естественная замена лидера и члены организации по традиции подчиняются руководителю, заменившему прежнего лидера.

*Идеальный (бюрократический) тип* основан на специальном разделении власти, обеспечивающем руководителю возможность быть лидером в организации.

Особенно подробно Вебер М. разработал характеристики третьего типа организации. Бюрократический тип организации имеет следующие основные черты:

1) вся деятельность организации расчленяется на простейшие элементарные операции, выполнение которых формально закрепляется за отдельными звеньями;

2) каждый руководитель наделяется формально закреплённой властью и авторитетом, которые действуют только внутри организации. В построении должен чётко проявляться принцип иерархии;

3) система чётких правил, инструкций и стандартов, определяющих порядок работы и ответственность каждого члена организации;

4) любой руководитель организации должен сохранять необходимую «социальную дистанцию», должен быть беспристрастным по отношению к своим клиентам и подчинённым, что способствует одинаково справедливому отношению ко всем лицам;

5) необходимо, чтобы каждый член организации занимал должность в соответствии с его квалификацией и был огражден от возможности произвольного увольнения. Система продвижения кадров может

быть построена по принципу продолжительности работы, успешности деятельности или с учётом обоих факторов.

Указанные характеристики идеальной (бюрократической) организации, рассмотренные Вебером М., позволили акцентировать внимание на определённых параметрах организации и определить направления формализации её деятельности.

В нашей стране, как уже указывалось, также проводились исследования, которые можно отнести к школе управления. Так, Богданов А.А. в своей работе «Всеобщая организационная наука» (1913–1917) писал, что все виды управления в природе, обществе, технике имеют общие черты. Он пытался создать «особую организационную науку», определить её предмет, законы, основные категории. Ряд понятий, разработанных Богдановым А.А., применяется для построения математических моделей экономических процессов и при решении планово-экономических задач.

Другой представитель отечественной школы – Гастев А.К. – подчёркивал, что «попытки создания так называемой организационной науки вне связи с конкретными тенденциями механизированного массового производства неминуемо обрекаются на неудачу»<sup>2</sup>. Основное внимание в своих работах он уделял рациональной организации и культуре труда, заложил основу комплексного подхода к теории управления. Керженцев П.М. понимал научную организацию труда как изучение организационных приёмов и определение наиболее рациональных методов организационной работы. Вместе с тем он исследовал только управление людьми, коллективами независимо от сферы их деятельности.

В отечественной литературе немалое место отводили разработке принципов управления. Так, во многих работах выделяются десять следующих принципов.

1. Принцип демократического централизма.
2. Принцип единства политического и хозяйственного руководства.
3. Принцип планового ведения хозяйства.
4. Принцип материального и морального стимулирования труда.
5. Принцип научности управления.
6. Принцип ответственности.
7. Принцип правильного подбора и расстановки кадров.
8. Принцип экономичности и эффективности.
9. Принцип оптимального сочетания отраслевого и территориального управления.

---

<sup>2</sup> Гастев А.К. Как надо работать. Практическое введение в научную организацию труда. 2-е изд. М.: Экономика, 1972. С. 64.



## 10. Принцип преемственности хозяйственных решений.

Из приведённых принципов видно, что объективно теория управления развивалась бы параллельно как в нашей стране, так и в Европе, естественно, с учётом специфических условий: у нас – в условиях командно-административной системы, в Европе – в условиях рыночных отношений.

С конца XIX в. бюрократия (в позитивном значении этого понятия)<sup>3</sup> является важным атрибутом любой крупной организации. Умножение управленческих функций, расширение отделов и возникновение филиалов, возрастание объёмов документации и всевозможных расчётов – всё это содействовало росту административного персонала. Преимущество бюрократии заключается в создании рациональных структур с широкими возможностями их универсального применения к различным социальным институтам. Хотя бюрократическая форма организации управления (в бытовом её понимании) чаще всего квалифицируется как бесчеловечная и безразличная к человеческим нуждам. Тем не менее, она представляла ощутимый прогресс в сравнении с куда более жёсткой практикой первых фабричных систем, где работник был лишь материалом для эксплуатации. Практическое внедрение принципов управления упорядочивало реализацию власти менеджера над исполнителями, а поэтому в определённой степени и ограничивало её. Поэтому в этих условиях процесс управления зависел не от конкретных людей, а от совокупности формальных принципов управления.

Вместе с тем характерной чертой бюрократической структуры является её замкнутость в себе. Развитие этой структуры ведёт ко всё более формальной и искажённой связи системы управления с реальной экономической действительностью. Бюрократизация в её негативном смысле не является неизбежной. Она становится реальной только в условиях монополизма, когда исключается или ослабляется в первую очередь экономический контроль над аппаратом управления. Мировая практика уже имеет опыт блокирования бюрократизации хозяйственной жизни, повышения эффективности систем управления. Связано это с тем, что общество постоянно развивается и неизбежно происходит постепенный отход от командных методов управления, развиваются не прямые,

---

<sup>3</sup>Бюрократия (*фр. bureaucratie*) – господство канцелярии; специфическая форма социальных организаций в обществе, существо которой заключается в главенстве формы над содержанием деятельности, в подчинении правил и задач функционирования организации целям её сохранения и укрепления. Тип организации, для которой характерно специализированное распределение труда, чёткая управленческая иерархия, правила и стандарты, показатели оценки работы, принципы найма, основывающиеся на компетенции работника.

косвенные формы управления. А проявляется это, прежде всего, в развитии школы человеческих отношений.

*Школа человеческих отношений (1930–1950) и поведенческих наук (1930 г. – по настоящее время).*

На рубеже тридцатых годов в США стали формироваться предпосылки, приведшие позднее к качественно иной ситуации в менеджменте. В условиях перехода от экстенсивных к интенсивным методам хозяйствования назрела необходимость в поиске новых форм управления, более чутких к человеческому фактору. Определённый прорыв в области менеджмента был сделан на рубеже тридцатых годов, ознаменовавшихся появлением школы человеческих отношений. В её основу положены достижения психологии и социологии (наук о человеческом поведении).

*Школа человеческих отношений.* Основателем школы человеческих отношений является американский психолог Элтон Мэйо (1880–1949). Мэйо Э. обнаружил, что чётко разработанные рабочие операции и хорошая заработная плата не всегда вели к повышению производительности труда, как считали представители школы научного управления. Силы, возникающие в ходе взаимодействия между людьми, могли превзойти и часто превосходили усилия руководителя. Иногда работники реагировали гораздо сильнее на давление со стороны коллег по группе, чем на желание руководства и на материальные стимулы. Позднее исследования, проведённые Абрахамом Маслоу и другими психологами, показали, что мотивами поступков людей являются в основном не экономические силы, а различные потребности, которые могут быть лишь частично и косвенно удовлетворены с помощью денег.

Исследователи этой школы исходили из того, что если руководство проявляет большую заботу о своих работниках, то уровень удовлетворённости у работников возрастает, что, естественно, ведёт к увеличению производительности. И жизненно подтвердилось то, что «только человеческие ресурсы способны производить экономические результаты. Все другие ресурсы подчиняются законам механики. Их можно лучше использовать, но их выход никогда не будет больше, чем сумма входов»<sup>4</sup>.

Цель сторонников этой школы состояла в том, чтобы попытаться управлять, воздействуя на систему социально-психологических факторов. Школа человеческих отношений явилась попыткой менеджмента рассматривать каждую организацию как социальную систему.

Основоположник этой школы Элтон Мэйо считал, что организация обладает единой социальной структурой. И задача менеджмента состоит

---

<sup>4</sup> Уткин Э.А. История менеджмента. М.: Ассоциация авторов и издателей «ТАНДЕМ»: Издательство ЭКСМО, 1997. С. 123.

в том, чтобы в дополнение к формальным зависимостям между членами организации развивать плодотворные неформальные связи, которые сильно влияют на результаты деятельности. Таким образом, формальная организация дополнялась бы неформальной структурой, которая расценивается как необходимый и существенный компонент эффективной деятельности организации.

Свои выводы Мэйо Э. представил следующим образом:

- выработка рабочего определяется скорее групповыми нормами, чем его физическими возможностями. Все нормы, характеризующие определённые стандарты поведения или позицию человека, поддерживаются групповыми санкциями (например, угрозой социального ostracism). Групповые нормы по существу являются неписаными правилами, регулирующими неформальную организацию;

- работники, гораздо чаще действуют или принимают решения как члены группы, нежели как индивиды; поведение их в большинстве случаев обуславливается групповыми нормами;

- особое значение имеют неформальные лидеры для достижения целей группы, установления и поддержания групповых норм. Лидер группы – это человек, чья деятельность в наибольшей степени совпадает с групповыми нормами, т.е. человек, чьё поведение воспринимается как наиболее способствующее достижению целей группы.

Исходя из этого, менеджер выполняет две функции: экономическую и социальную. Первая направлена на максимизацию цели организации, вторая – на создание и управление трудовых объединений и групп, эффективно работающих вместе.

Достижением Мэйо Э. и его последователей в анализе неформальной структуры было доказательство необходимости расширения границ организационного анализа за пределы должностной структуры.

#### *Школа поведенческих наук.*

Эта школа значительно отошла от школы человеческих отношений. Новизна этой школы заключалась в стремлении оказать помощь работнику в осознании его возможностей на основе применения концепций поведенческих наук для построения и управления организациями. Основной целью школы поведенческих наук является повышение эффективности организации за счёт повышения эффективности её человеческих ресурсов.

Начало новому течению науки управления положил Барнард Ч., который первые свои работы посвятил проблемам кооперации человеческой деятельности. Барнард Ч. начал своё конструирование теоретической модели кооперативных систем с индивида как дискретного существа. Вместе с тем, каждый индивид не действует в одиночку вне сотруд-

ничества и отношений с другими людьми. Индивиды уникальны, независимы и обособлены, в то время как организации кооперативны. Будучи независимыми индивидами, люди могут выбирать, входить им или нет в ту или иную кооперативную систему.

Сохранение кооперации зависит от двух условий: от её результативности и от присущей ей эффективности. Результативность характеризует достижение кооперативной цели и является социальной по своей природе, тогда как эффективность относится к удовлетворению индивидуальных мотивов и личностна по своему характеру. Функции менеджера как раз и состоят в том, чтобы обеспечить совпадение кооперативного и индивидуального компонентов организации.

Изучал Барнард Ч. и природу неформальных организаций, которые он рассматривал как своего рода самозащиту индивидов перед экспансией формальных организаций: «Под неформальной организацией я подразумеваю совокупность личных контактов и взаимодействий, а также ассоциированные группы людей»<sup>5</sup>. Неформальная организация весьма неопределённая и почти бесструктурна. К числу её главных функций относятся: коммуникация; поддержание сплочённости; укрепление чувства личного тождества, самоуважения, независимости выбора.

Барнард Ч. полагал, что «индивид всегда является стратегическим фактором». Именно усилия, прилагаемые людьми, и составляют энергию социальных организаций, но они идут на действия, лишь побуждаемые стимулами.

Центральная роль в кооперативных системах принадлежит (по Барнарду Ч.) управляющим, в функции которых входят разработка уточнённого искусства принятия решений, продумывание системы коммуникаций, включая схему организации и структуру управленческого персонала.

Исследователи школы поведенческих наук впервые дали научное обоснование роли мотивов и потребностей человека в его трудовой деятельности. Они рассматривали мотивы как главный показатель отношения людей к труду. Структура мотивов выступает как внутренняя характеристика труда. Положительная мотивация – главный фактор успешности выполнения работы. В теории менеджмента изучение мотивации составляет особое направление. Значительный вклад в эту область внесли А. Маслоу, Ф. Херцберг, Дуглас Мак Грегор.

*Математическая школа управления (1950 г. – по настоящее время).* Математическая школа управления (иногда её называют теорией

---

<sup>5</sup> Беркович Д.М. Формирование науки управления производством. Краткий исторический очерк. М.: Наука, 1993. С. 150.

количественных методов менеджмента) зародилась в начале 40-х годов, и прежде всего в управлении войсками во время Второй мировой войны. Затем опробованные количественные методы были перенесены на управление гражданскими организациями. Многие фирмы начали использовать некоторые математические инструменты при найме служащих, расстановке оборудования на производственных площадях, планировании складских операций. То есть математика носила прикладной характер в некоторых областях менеджмента.

Математическая школа характеризуется, прежде всего, использованием в менеджменте исследований операций и моделирования. По существу эта школа использует количественные методы для решения управленческих и производственных проблем. Она акцентирует своё внимание на принятии решений, экономической эффективности, формальных математических моделях и использовании компьютеров.

Использование операций в области менеджмента – это применение количественных методов к операционным проблемам организации.

Определив проблему, разрабатывают модель ситуации, которая приближённо отражает существенные свойства реальности, т.е. упрощает. Это позволяет придать переменным количественные значения и объективно сравнить и описать каждую переменную, а также взаимозависимости между ними. Ключевой характеристикой этой школы является замена словесных рассуждений и описательного анализа моделями, символами и количественными значениями.

Формирование и развитие этой школы связано с такими именами, как Р. Акофф, С. Вир, Д. Форрестер и др. Наряду с исследованиями операций и моделированием в рамках этой школы получает развитие системный подход к проблемам менеджмента на основе системного анализа, что привело к созданию системотехники. Существуют десятки определений ключевых слов, раскрывающих суть этого подхода. Остановимся лишь на некоторых из них, позволяющих его понять.

*Система* – это некоторая целостность единства, состоящая из взаимозависимых частей, каждая из которых вносит свой вклад в характеристики целого.

*Системный подход* – комплексное изучение явления или процесса как единого целого с позиций системного анализа, т.е. уточнение сложной проблемы и её структуризация в серию задач, решаемых с помощью экономико-математических методов, нахождение критериев их решения, детализация целей, конструирование эффективной организации для достижения целей.

*Системотехника* – прикладная наука, исследующая задачи реального создания сложных управляющих систем. Процесс построения системы состоит из шести этапов.

1. Системный анализ.
2. Системное программирование, которое включает определение текущих целей: составление графиков и планов работы.
3. Системное проектирование – реальное проектирование системы, её подсистем и компонентов для достижения оптимальной эффективности.
4. Создание программ математического обеспечения.
5. Ввод системы в действие и её проверка.
6. Обслуживание системы.

Таким образом, можно сказать, что зарождение и развитие управленческой мысли может быть описано как взаимопереплетённая цепь трёх различных философий: классическая (научная и административная школы), философия человеческих отношений и математическая школа. В то или иное время каждому звену цепи придавалось преобладающее значение. Эволюция управленческой мысли доказала, что все три звена взаимосвязаны и необходимы.

## **Глава 2. ОБЩИЙ И СПЕЦИАЛЬНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ**

### **2.1. Различие между общим и специальным менеджментом**

Менеджмент – это процесс управления в организациях, наука об управлении, искусство управления и люди, составляющие орган управления. В менеджменте как науке об управлении в организациях разделяют общий и специальный менеджмент.

Общий менеджмент изучает принципы и закономерности управления социально-экономическим процессами, функции управления, управленческий цикл, стратегическое управление, мотивацию, лидерство.

Специальный менеджмент рассматривает управление специфическими объектами, например менеджмент в сфере услуг, таможенный менеджмент, финансовый менеджмент, инвестиционный менеджмент, менеджмент знаний. В рамках специального менеджмента возможно более детальное дробление с выделением более специфических объектов управления.

Например, в рамках таможенного менеджмента можно отдельно и более подробно рассматривать и изучать менеджмент перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации (управление оформлением товаров и транспортных средств,

складированием на складах временного хранения и на таможенном складе), в рамках финансового менеджмента – менеджмент наличности (управление перемещением денежных средств, включая проблемы «бегства капитала» с территории Российской Федерации).

Объектами общего менеджмента являются люди в организациях и совокупность отношений между ними, возникающих в процессе управления этими организациями.

Объект специального менеджмента – это особые отношения между людьми в организациях, отражающие специфику этих организаций, а также некоторые виды специальных процессов или процедур (например, процедура оформления товаров и транспортных средств).

Предметом менеджмента является совокупность элементов системы управления: экономический механизм, организационные структуры, маркетинг, персонал, информация, корпоративная культура, поведение людей в организациях и др.

## **2.2. Методы, функции и принципы специального менеджмента**

Функции менеджмента: целеполагание, прогнозирование, планирование, организация, координация, принятие решений, мотивация, контроль и учёт.

Методы менеджмента – это способы выполнения этих функций. Классификация методов менеджмента может производиться по различным признакам: по масштабам применения – общие, относимые ко всей системе, и особенные, обращённые к отдельным составным частям этой системы; по отраслям и сферам применения – в государственной сфере, в общественных организациях, в торговле, в промышленности и т.д. Как правило, методы менеджмента различаются по их содержанию: административные (организационно-распорядительные), экономические и социально-психологические. Данное деление условно в том смысле, что чётко разграничить каждый метод не представляется возможным: они взаимно проникают друг в друга и имеют немало общих черт. В то же время присущие им различия в способах воздействия на объекты управления позволяют рассматривать каждый из них в отдельности.

Специальные методы складывались исторически. Чтобы более глубоко в них разобраться, необходимо кратко вспомнить основные этапы становления управления таможенным делом.

Итак, зарождение таможенного дела на Руси относят к середине IX века. Данному обстоятельству способствовали появление государственности у славян – Киевской Руси и активная торговая деятельность – славяне сами активно торговали, кроме того, через территорию Киевской Руси пролегал путь «из варяг в греки».

Характер управления определялся тем, что таможенное дело Руси в указанное время не было ещё самостоятельным инструментом государственного регулирования в полном смысле слова, скорее, наоборот – чисто политическим средством (в основном – военным). Выходящее на мировую арену молодое русское государство пыталось отстаивать свои интересы в этой сфере. Границы стабилизируются, и внутри них идёт дальнейшее развитие производительных сил, вызревают новые отношения, новые сферы и виды деятельности. Усложнение общественных связей, дальнейшая специализация по вновь возникающим и развивающимся видам деятельности неизбежно приводит к возникновению таможенного дела и выделению лиц, занимающихся этой деятельностью.

К настоящему времени сохранилось немного свидетельств, позволяющих составить цельное представление о содержании и характере таможенного дела в Древней Руси. В тот период его отличал преимущественно частноправовой характер. Иными словами, таможенные сборы взимались с торговцев или путешественников не верховной властью, а непосредственными землевладельцами – боярством и монастырями по их собственному произволу: за содержание дорог или рынков, за позволение проезжать по дорогам или останавливаться на рынках.

Объединение вокруг Москвы близлежащих княжеств укрепило Русское государство. Иван III, Василий III, а затем Иван IV пытались в фискальных целях упорядочить таможенные сборы и пошлины с иностранцев. Интересы пополнения казны заставляют центральную власть принимать большее участие в управлении таможенным делом. Именно казна в силу своих функций положила начало приказного аппарата нового русского государства.

В 1554–1555 гг. из состава казны выделился Приказ Большого прихода (впервые упоминается в 1573 г.). Ставший вскоре главным финансовым органом государства, он осуществлял управление таможенным делом, ведал Московскую Большую таможду, наблюдал за правильностью мер и весов на всей территории Русского государства, отвечал за поступлением таможенных пошлин, мытов, переводов, мостовщин и т.д. Так начиналось таможенное дело на Руси.

В дальнейшем можно отметить, что совершенствование управления таможенным делом в ходе истории шло по нескольким направлениям:

- выработка таможенной политики государства;
- упорядочение системы таможенных сборов;
- приведение органов управления таможенным делом в единую структуру;
- разработка новых инструментов таможенного регулирования.



В определении таможенной политики ведущую роль долгое время играли руководители страны. Особенно это характерно для XII – начала XIX вв., когда демократические институты общественного участия в государственном управлении не получили ещё должного развития. Соответственно, очередная смена власти, как правило, означала смену курса. Наиболее ярко эта тенденция проявилась после смерти Петра I, когда его явно выраженная протекционистская политика была признана неэффективной и её заменили на достаточно мягкую либеральную. То есть, так или иначе, вставал вопрос об эффективности инструментов таможенной политики, а именно – достижении целей.

Однако нельзя не отметить, что основные цели таможенной политики в значительной мере не изменялись с течением времени и сменой руководителей. Те или иные меры были в равной степени направлены на пополнение казны, в первую очередь на развитие международной торговли.

Одним из основных средств таможенного регулирования являлись таможенные сборы. Вводимые изначально как способ пополнения бюджета и своего рода подтверждение государственного суверенитета, таможенные сборы представляли собой хаотичный набор разного рода платежей, причём не всегда относящихся к перемещению товаров через границу. Только при Елизавете Петровне в этой области был наведён определённый порядок, когда в 1757 году все мелочные внутренние сборы были заменены единообразной 13% пошлиной. Однако регулятивную функцию таможенного тарифа в полной мере осознал и начал применять Пётр I. На сегодняшний день методы воздействия на внешнеторговую деятельность посредством применения таможенных платежей не утратили актуальности.

Примерно аналогичный путь прошли и таможенные органы. Выделившись в специализированные образования ещё до татаро-монгольского нашествия, таможни, тем не менее, не представляли собой сколько-нибудь организованной структуры с чёткими функциями и правами. Более того, большая часть таможен, будучи длительное время на откупе, не могла считаться реальным инструментом государственной политики. Лишь во второй половине XVIII в. после окончательного отказа от откупной системы взимания таможенных пошлин и образования Главной над таможенными сборами канцелярии, таможенные органы стали приобретать вид законченной системы государственных органов с ясно выраженными целями и сферой деятельности. Современная же структура таможенных органов во многом напоминает сложившуюся к концу XIX в. Изменения, внесённые советскими властями в данную структуру (сначала усложнение её, а затем, наоборот, упрощение), оказались нежизнеспособными.

пособными в условиях свободного самостоятельного выхода российских организаций на внешние рынки.

Однако, как уже отмечалось, таможенные органы сами по себе также являются средством таможенного регулирования. Соответственно, меры по совершенствованию организации таможенной службы имели целью регулирование товаропотоков через границу. Наиболее ярким примером здесь может послужить учреждение пограничной стражи в составе таможенных органов, нацеленной на непосредственную борьбу с контрабандой.

Иные методы таможенного регулирования, проходя своё поэтапное развитие, также порождали новые способы воздействия на внешнюю торговлю. Так, отмена «мелочных» сборов в 1757 г. была тесно связана с отменой внутренних ограничений внутри страны, что по сути устанавливало новый порядок перемещения товаров через границу. Кроме того, введение единообразной пошлины подразумевало её уплату рублями, а не золотом и серебром, как прежде. В данном случае можно говорить о порядке уплаты таможенных платежей как инструменте таможенного регулирования.

Ещё одним немаловажным инструментом регулирования, имеющим глубокие исторические корни, стало взаимодействие с участниками внешней торговли. Так, в комиссию по разработке таможенного тарифа, введённого в 1857 году, входили купцы и промышленники, причём их численность превышала численность представителей государственных органов.

Рассматривая исторический путь таможенной системы в России, нельзя не упомянуть постперестроечный период, когда изменения, произошедшие в государстве, привели к необходимости заново отстраивать всю таможенную систему практически с нуля. Основой для такого строительства стали собственный исторический опыт и международная методическая база. Обращение к ретроспективе диктовалось необходимостью учёта исторических традиций и особенностей Российского государства. В частности, как уже отмечалось, новая система таможенных органов весьма напоминает дореволюционную. Использование же международного опыта давало возможность учесть реалии сегодняшнего дня в таможенном деле, рост влияния международных институтов, интеграцию России в мировое сообщество.

Таким образом, рассматривая исторический путь развития таможенной системы в России, мы можем отметить, что основные принципы и методы управления таможенным делом начали применяться в том или ином виде на различных этапах, но преимущественно до советского периода.

Так, например, если вспомнить положения предыдущей темы о таможенном менеджменте как теории, основывающейся на знаниях, то можно отметить, что ещё Екатерина II обращалась при разработке своей политики к достижениям видных учёных и деятелей своего времени: А.Р. Тюрго, Ф. Кенэ, А.Н. Радищева и др. Именно с этого времени таможенное дело стало строиться на принципе научности.

Подтверждением применения принципа системности и комплексности может служить таможенный тариф 1891 года, в разработке которого принимали участие заинтересованные промышленные круги, представители крупных торговых центров, учёные и специалисты.

Для иллюстрации принципов демократического централизма, обратной связи и единоначалия достаточно посмотреть на организацию таможенной службы к концу XIX века. Так, таможня действовала по существу как коллегиальное учреждение<sup>6</sup> (принцип обратной связи), при этом входила в единую систему таможенных органов с подчинением центральному – Департаменту таможенных сборов Министерства финансов (принцип единоначалия) имела полномочия принимать решения, например, по вопросам применения таможенного тарифа (принцип демократического централизма).

Применение же основных методов управления можно проследить на примере службы таможенного головы, который являлся руководителем таможни (реализовывал организационно-распорядительные методы), при этом за «выполнение плана» по таможенным сборам награждался (экономический метод материального стимулирования), служба таможенного головы считалась почётной (метод установления социального статуса).

Выше мы рассмотрели сущность принципов и методов управления, а также проследили их исторический путь становления в области таможенного дела. Теперь обратимся к тому, каким образом они реализуются в таможенном деле России на сегодняшний день.

Административные методы реализуются путём прямого воздействия руководителей на подчинённых. Такое воздействие может осуществляться через административные приказы и распоряжения, правила, нормативы и другие документы, организационно регламентирующие деяте-

---

<sup>6</sup> Прокопович Г.А. Теоретические вопросы совершенствования механизма публично-правового регулирования // Сборник материалов IX Международной научно-практической конференции «Модернизация функций права и государства: традиции, установки, тенденции, перспективы». Кострома, 10–11 декабря 2011 г.

льность подчинённых лиц. Методы административного воздействия опираются на власть руководителя и представляют собой по существу методы властной мотивации, опирающиеся на реальное принуждение или на возможность принуждения. Деятельность по управлению невозможна без разумного применения административных методов управления, которые нередко называют организационно-административными, или организационно-распорядительными.

Сущность экономических методов состоит в том, чтобы путём воздействия на экономические интересы работников и экономических контрагентов с помощью цен, оплаты труда, налогов и других экономических рычагов добиваться эффективной работы. Данные методы основываются на использовании экономических стимулов, на заинтересованности работников, на инициативе осуществления поставленных задач без специальных на то распоряжений.

При использовании экономических методов начинают результативно функционировать обратные связи, появляется возможность более эффективного контроля. Управление избавляется от необходимости преодолевать инертность персонала в реализации новых задач, управляемые процессы становятся более гибкими и адаптивными. Распространение экономических методов обычно сочетается с относительным обособлением отдельных подразделений и повышением уровня саморегулирования.

В практике управления административные и экономические методы дополняют друг друга. Как правило, административные решения – это не просто директивы, а решения, обоснованные с точки зрения их экономической целесообразности, в то же время экономические меры воздействия нередко применяются в рамках осуществления тех или иных директив.

Сущность социально-психологических методов состоит в воздействии на неэкономические интересы работников и экономических контрагентов с помощью социально-психологического механизма. В практике менеджмента могут использоваться, в частности, такие методы, как убеждение, внушение, личный пример, организация соревнования, методы управления конфликтами, формирование благоприятного психологического климата и обстановки доверия. Данные методы воздействуют на эмоции людей, они основываются на использовании моральных стимулов, особых методов коммуникации, образов и метафор. Современная деятельность по управлению невозможна без широкого применения социально-психологических методов управления. Они всегда дополняют как административно-командные, так и экономические методы управления.

Имеется различие между методами, применяемыми в государственном и частном секторах. В государственной службе преобладают административные методы управления, в то время как в большей части частных организаций преобладают экономические.

Теперь поговорим о функциях и принципах менеджмента.

Функция – широко распространённое понятие, применяемое в философии, биологии, математике и других науках.

Функцией в менеджменте называют особый вид управленческой деятельности, с помощью которой субъект управления воздействует на управляемый объект.

Процесс управления (менеджмент) имеет четыре взаимосвязанные функции: планирование, организация, мотивация и контроль.

Планирование – основная функция менеджмента, представляет собой вид деятельности по формированию средств воздействия, обеспечивающих достижение поставленных целей. Планирование применяется к важным решениям, определяющим дальнейшее развитие организации. Согласно концепции немецкого профессора Д. Хана, планирование – это ориентированный в будущее систематический процесс принятия решений.

Сущность планирования проявляется в конкретизации целей развития организации и каждого подразделения в отдельности на установленный период: определение хозяйственных задач, средств их достижения, сроков и последовательности реализации, выявление материальных, трудовых и финансовых ресурсов для решения поставленных задач. Планирование даёт возможность заблаговременно учесть внутренние и внешние факторы, обеспечивающие благоприятные условия для нормального функционирования и развития организации или её структурного подразделения.

Важной функцией управления является функция организации, которая заключается в установлении постоянных и временных взаимоотношений между всеми подразделениями фирмы, определении порядка и условий функционирования предприятий, учреждений. Организация как процесс представляет собой функцию по координации многих задач.

Но задачи не решаются сами по себе, для этого необходима мотивация.

При планировании и организации работы руководитель определяет, что конкретно должна выполнить данная организация, когда, как и кто, по его мнению, должен это сделать. Если выбор этих решений сделан эффективно, руководитель получает возможность воплотить свои решения в дела, применяя на практике основные принципы мотивации.

Мотивация как основная функция менеджмента связана с процессом побуждения себя и других людей к деятельности через формирование мотивов поведения для достижения личных целей организации. Исследование поведения человека в труде даёт некоторые общие объяснения мотивации и позволяет создать прагматические модели мотивации сотрудника на рабочем месте.

Мотив – это побудительная причина, повод к деятельности. Побудить к деятельности можно, обогатив идеями волю, знания, определив величину вознаграждения, связав его с результатом деятельности, а также выявив систему ценностей человека, удовлетворяя потребность власти в зависимости от способности человека влиять на других людей.

Контроль – это системное наблюдение за выполнением планов, заданий и результатами хозяйственной деятельности, обеспечение с помощью информации обратной связи с управляемым объектом. Учёт и контроль необходимы для управления плановой, финансовой, производственной и трудовой дисциплиной в организации. Контроль как основная функция менеджмента объединяет все виды управленческой деятельности, связанные с формированием информации о состоянии и функционировании объекта управления (учёт), изучения информации о процессах и результатах деятельности (анализ), работой по диагностике и оценке процессов развития и достижения поставленных целей. Процесс контроля состоит из установления стандартов, изменения фактически достигнутых результатов и проведения корректировок в том случае, если достигнутые результаты существенно отличаются от установленных стандартов. С помощью контроля менеджер выявляет проблемы, причины их возникновения и принимает активные меры по корректировке отклонений от цели и плана деятельности.

Принципы управления организацией определяют требования к системе, структуре и организации процесса управления. То есть управление организацией осуществляется посредством основных исходных положений и правил, которыми руководствуются менеджеры всех уровней. Эти правила определяют линию поведения менеджера.

Таким образом, принципы управления можно представить как основополагающие идеи, закономерности и правила поведения руководителей по осуществлению управленческих функций.

Впервые принципы рационального управления были сформированы в 1912 г. американским менеджером Г. Эмерсоном в книге «Двенадцать принципов производства». Однако один из основоположников научной организации труда, создатель «теории администрирования» А. Файоль высказал мысль о том, что количество принципов управления неограниченно. И это, на наш взгляд, верно, поскольку всякое правило

занимает своё место среди принципов управления, во всяком случае, на то время, пока практика подтверждает его эффективность.

В связи с этим все принципы менеджмента целесообразно объединить в две группы – общие и частные<sup>7</sup>.

К общим принципам управления относятся принципы применимости, системности, многофункциональности, интеграции, ориентации на ценности.

Принцип применимости – менеджмент разрабатывает своего рода руководство к действию для всех работающих в организации сотрудников.

Принцип системности – менеджмент охватывает всю систему с учётом внешних и внутренних взаимосвязей, взаимозависимостей и открытости собственной структуры и системы в целом.

Принцип многофункциональности – менеджмент охватывает различные аспекты деятельности: материальные (ресурсы, услуги), функциональные (организация труда), смысловые (достижение конечной цели).

Принцип интеграции – внутри системы должны интегрироваться различные способы отношений и взгляды сотрудников, а вне организации – каждый ориентируется на свои интересы.

Принцип ориентации на ценности. Менеджмент включён в социальную структуру общества с определёнными представлениями о таких ценностях, как честность, порядочность, гостеприимство и др. Честные услуги, взаимовыгодное партнёрство, понимание и т.п. Всё это необходимо не только учитывать, но и строить свою деятельность, неукоснительно соблюдая названные общие принципы.

В отечественной теории управления частные принципы управления народным хозяйством были сформулированы ещё в начале прошлого века, но многие из них не потеряли значения и в наши дни, а при рыночной экономике значимость их неизмеримо возросла.

Основным частным принципом менеджмента является принцип оптимального сочетания централизации и децентрализации в управлении. Проблема сочетания централизации и децентрализации в менеджменте состоит в оптимальном распределении (делегировании) полномочий при принятии управленческих решений.

Принципы сочетания централизации и децентрализации предполагают необходимость умелого использования единоначалия и коллегиаль-

---

<sup>7</sup> Семёнов А. К., Набоков В. И. Основы менеджмента: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2008. 556 с.

ности в управлении. Сущность единоначалия состоит в том, что руководитель конкретного уровня управления пользуется правом единоличного решения вопросов, входящих в его компетенцию. По сути, это предоставление менеджеру организации широких полномочий, необходимых ему для выполнения возложенных на него функций управления, реализации персональной ответственности.

Коллегиальность предполагает выработку коллективного решения на основе мнений руководителей разного уровня, а также исполнителей конкретных решений.

Соблюдение правильного отношения между единоначалием и коллегиальностью составляет одну из важнейших задач управления, от правильности решения которой во многом зависит его эффективность и действенность.

Принцип научной обоснованности управления предполагает научное предвидение, планируемые во времени социально-экономические преобразования организации. Основное содержание этого принципа заключается в требовании осуществления всех управленческих действий на базе применения научных методов и подходов.

Научная обоснованность управления означает не только использование науки при выработке и реализации управленческих решений, но и глубокое изучение практического опыта, всестороннее изучение имеющихся резервов. Цель состоит в превращении науки в высокопроизводительную силу.

Суть принципа плановости заключается в установлении основных направлений и пропорций развития организации в перспективе. Планированием пронизаны (в виде текущих и перспективных планов) все звенья организации. План рассматривается как комплекс экономических и социальных задач, которые предстоит решить в будущем.

Принцип сочетания прав, обязанностей и ответственности предполагает, что каждый подчинённый должен выполнять возложенные на него задачи и периодически отчитываться за их выполнение. Каждый в организации наделяется конкретными правами, несёт конкретную ответственность за выполнение возложенных на него задач.

Принцип частной автономии и свободы предполагает, что все инициативы исходят от свободно действующих экономических субъектов, выполняющих управленческие функции по своему желанию в рамках действующего законодательства. Свобода хозяйственной деятельности представляется как профессиональная свобода, свобода конкуренции, свобода договоров и т.п.

Принцип иерархичности и обратной связи заключается в создании многоступенчатой структуры управления, при которой первичные (ниж-



ний уровень) звенья управляются своими же органами, находящимися под контролем органов руководства следующего (высшего) уровня. Соответственно, цели перед низшими звеньями ставятся органами более высокого по иерархии органа управления.

Постоянный контроль за деятельностью всех звеньев организации осуществляется на основе обратной связи. По своей сути, это сигналы, выражающие реакцию управляемого объекта на управляющее воздействие.

По каналам обратной связи информация о работе управляемой системы непрерывно поступает в управляющую систему, которая имеет возможность корректировать ход управленческого процесса.

Суть принципа мотивации такова: чем тщательнее менеджеры осуществляют систему поощрений и наказаний, рассматривая её с учётом непредвиденных обстоятельств, интегрируя по элементам организации, тем эффективнее будет программа мотиваций. Хотелось бы напомнить, что штрафная ответственность трудовым законодательством России не предусмотрена, а все сбои в работе сотрудников вполне регулируются такими эффективными механизмами воздействия, как заработная плата и премия.

Одним из важнейших принципов современного менеджмента является демократизация управления – участие в управлении организацией всех сотрудников. Формы такого участия различны: долевая оплата труда; денежные средства, вложенные в акции; единое административное управление; коллегиальное принятие управленческих решений и т.п.

Согласно принципу государственной закономерности системы менеджмента организационно-правовая форма юридического или физического лица должна отвечать требованиям государственного законодательства.

Принцип органической целостности объекта управления предполагает управление как процесс воздействия субъекта управления на объект управления. Они должны составлять единую комплексную систему, имеющую выход, обратную связь и связь с внешней средой.

Принцип устойчивости и мобильности системы управления предполагает, что при изменении внешней и внутренней среды организации система менеджмента не должна претерпевать коренных изменений. Устойчивость определяется, прежде всего, качеством стратегических планов и оперативностью управления, приспособляемостью системы менеджмента, прежде всего, к изменениям во внешней среде.

Одновременно с устойчивостью управленческий процесс должен быть мобильным, т.е. максимально полно учитывать изменения и требования потребителей продукции и услуг.

### 2.3. Специфика менеджмента в государственной службе

Менеджмент в государственной службе – это специальный менеджмент, который изучает особые черты специфики, тенденции, отличающие менеджмент государственной структуры от коммерческого.

Реализация каждой функции менеджмента и в госслужбе проявляются, прежде всего, в целях, методах оценки результатов, формах отчётности, процедурах контроля ответственности и системы стимулов.

1. Цель может быть разная, например развитие региона, защита слабообеспеченных слоёв населения и т.д.

2. В государственной структуре методом оценки результатов является уровень доходов, в коммерческой организации – доход.

3. Государство отчитывается перед избирателями (форма отчётности), а коммерческая организация – перед акционерами.

4. Степень ответственности – государство несёт ответственность перед народом.

5. Система стимулов на государственной службе – льготы, социальные привилегии (бесплатное лечение, обучение и т.д.), а в коммерческой организации – материальное стимулирование.

Реализация функций в государственной службе – планирование, прогнозирование, целеполагание. Государственная структура формирует целевые программы, собственную финансовую политику, собственную инфраструктуру. В производственной структуре формируется цель – стабильность заказа, получение прибыли, производство товара на своей территории. Мотивация в государственной сфере – контроль, достижение определённых социальных гарантий, продвижение по службе.

*Менеджмент в государственной службе.*

1. В новом подходе – это конкуренция по предоставлению услуг.

2. В традиционном менеджменте – монополия по предоставлению услуг.

В традиционном менеджменте человек – помеха деятельности, в новом подходе человек – выгодный клиент.

Таблица 2.1

<b>Традиционный менеджмент</b>	<b>Новый подход</b>
1. Монополия	Конкуренция
2. Человек – помеха	Человек – выгодный клиент
3. Механизм бюрократии	Механизм – рынок

4. Существуют определенные правила и процедуры	Менеджмент участник (формирование команды под какую-то программу)
5. Борьба с проблемой	Предотвращение проблем
6. Измерение затрат	Измерение результата
7. Контроль бюрократический	Общественный контроль (отчет перед населением)

Реализация каждой функции менеджмента в государственной службе обладает соответствующей спецификой:

- планирование и прогноз в государственных учреждениях обычно исходит из целей, устанавливаемых вышестоящими органами, а в конечном счёте – народом на основе демократического выбора;

- организация государственной службы, как правило, имеет более иерархическую структуру и соответствующие ей управленческие процедуры. Поэтому в рамках государственной службы складывается особый административно-бюрократический стиль управления, который имеет много общего со стилем управления в больших иерархических коммерческих организациях;

- мотивация в государственной службе в меньшей мере основывается на денежном вознаграждении и в большей мере на стимулах неденежного характера (престижа, выполнения важной работы, стабильности, возможности дальнейшей карьеры и т.д.);

- контроль и оценка результатов в рамках государственной службы осуществляется вышестоящими структурными единицами и одновременно людьми, как непосредственно, так и с помощью делегирования полномочий.

#### **2.4. Изменяющиеся условия функционирования государственных организаций**

В России и в мире в целом в последнее время произошли большие изменения в условиях функционирования государственного сектора, что, в свою очередь, отражает общие тенденции развития всего общества. Интернационализация экономических связей, развитие технологий, основанных на новом знании, информатизация всех аспектов жизни людей, обострение конкуренции организаций и государств, новая роль нематериальных нововведений – вот лишь неполный перечень новых реалий рубежа XX и XXI вв.

В государственном секторе происходят те же изменения, что и в коммерческом секторе. Ключевой тенденцией является ускорение перемен. Многие государственные учреждения, ориентированные на выполнение традиционных функций государства, приватизируются и разгосударвляются.

Начиная от уборки мусора на городских улицах и кончая содержанием тюрем – все эти функции во многих странах мира постепенно передаются из государственного сектора в частный. В практику управления в государственных организациях всё больше проникают методы управления, оправдавшие себя в частном секторе. Это относится и к формированию временных рабочих групп, и к стратегическому планированию, и к делегированию полномочий, и к маркетингу, и к методам управления корпоративной культурой, и ко многим другим методам и приёмам управления. Происходит постепенный переход от традиционной административной модели управления, в которой центральным элементом было следование инструкциям, к новой модели управления, в которой центральным системообразующим элементом становится ориентация на достижение результата.

Эти изменения корреспондируются со сменой модели управления в коммерческих организациях.

Современные тенденции развития государственного сектора таковы:

- разгосударствление, приватизация; маркетингизация (проникновение рыночных моделей взаимодействия в государственный сектор);
- контрактная основа выполнения государственных функций;
- новые информационные технологии;
- управленческие и финансовые нововведения;
- изменение модели управления – от авторитарной к новой.

## **2.5. Государственная служба и новые технологии современного менеджмента**

Основной тенденцией изменений управления в государственной службе в настоящее время, как мы уже выяснили, стало перенесение управленческих методов и технологий из коммерческой сферы в государственную. Подходы и технологии управления, отработанные в коммерческих организациях, внедряются в практику управления государственных организаций: авторитарное управление сменяет менеджмент участия, монополию по предоставлению услуг сменяет соревнование, конкуренция по предоставлению услуг, механизм бюрократии превращается в механизм рынка и т.д.

Однако следует отметить, что в тех сферах государственной службы, где преобладают рутинные функции и решение повторяющихся стандартных задач, доминируют и традиционные бюрократические методы управления.

Основной составляющей успешного управления в государственной службе становится инновационность. В практику работы государственных учреждений проникает технология создания команд – гибких временных творческих групп, ориентированных на создание нового или совершенствование старого «продукта». «Командные» технологии управления стали активно проникать в практику государственной службы. Команды становятся главным инструментом достижения инновативности, индивидуальной приверженности, сфокусированности на главные задачи.

В государственных организациях нового типа меняется роль управляющего: он уже не столько диспетчер, сколько консультант; он не столько передаёт указания начальства, сколько помогает сотрудникам самостоятельно вырабатывать новые подходы, совершенствовать приёмы и методы выполняемой работы и т.д.

В процессе становления новой модели управления изменяется и роль персонала. Инвестиции в человеческий капитал приобретают такую же важность, как и инвестиции в основные фонды. Обязательным становится непрерывное обучение персонала, прежде всего, технике решения проблем.

Переход управления в государственной службе от традиционной бюрократической модели к новой модели управления, ориентированной на поиск эффективного решения проблем, характеризуется большей ориентацией на цели и миссию в отличие от ориентации на правила и процедуры. Практика формирования миссии (обобщённой цели, в акцентированном виде содержащей также основной принцип деятельности) постепенно укрепляется в государственной службе.

В практику государственной службы проникают методы количественной оценки результатов, в частности, оценки эффективности (отношения результатов к затратам), результативности (отношения фактического результата к планируемому) и экономии (отношения планируемых затрат к фактическим).

Смещаются и другие акценты, в частности, от измерения затрат центр тяжести переносится на измерение результатов. Традиционные подходы в государственном управлении постоянно концентрируют внимание на вопросе об объёмах затрат государственных средств, при этом измерение реального результата остаётся в тени. Новые подходы управления в государственной службе заставляют переносить основное вни-

мание на измерение и мониторинг результатов, которые получены в процессе тех или иных действий государственной службы.

В процессе становления новой модели управления в государственной службе видоизменяются процедуры контроля. На место тотального бюрократического контроля приходит контроль со стороны потребителей услуг государственной службы, который осуществляется как непосредственно, так и при помощи общественных организаций и средств массовой информации.

Наиболее яркими примерами успешного использования в государственной службе приёмов управления коммерческих организаций в последнее время стали маркетинг и стратегическое планирование

## **2.6. Интегративная модель управления**

Свойства любой системы, и системы управления в частности, оказываются не простой суммой свойств составляющих её отдельных элементов, а определяются наличием и спецификой связи и отношений между элементами, то есть конституируются как интегративные свойства системы как целого<sup>8</sup>.

В целостной системе связь между компонентами настолько тесна и органична, что изменение одних из них, тем более существенных, зачастую приводит к изменениям других, а нередко и системы в целом. Однако изменение одного компонента не обязательно ведёт к существенным изменениям основных характеристик всей системы.

Целостная система воздействует на собственные компоненты, которые в результате этого воздействия претерпевают заметные изменения: теряются некоторые прежние свойства, другие актуализируются, приобретаются новые свойства.

Наличие тесного взаимодействия, органичной связи компонентов обуславливает тот факт, что во взаимодействии со средой целостная система всегда выступает как нечто единое, так как связь компонентов целостной системы значительно устойчивее, чем связь этой системы или её отдельных компонентов с другими образованиями. Поэтому целостная система – это такая, в которой внутренние связи частей между собой являются преобладающими по отношению к движению этих частей и к внешнему воздействию на них<sup>9</sup>. Исходя из этого, совершенствование механизма управления государством, которое связывается с реформированием входящих в него структур (органов), неминуемо

---

<sup>8</sup> Афанасьев В.Г. Научное управление обществом: опыт системного исследования. М., 1973. С. 8.

<sup>9</sup> Афанасьев В.Г. Системность и общество. М., 1980. С. 25–26.

порождает необходимость в изменениях большего порядка, например правоохранительной системы государства. Главное в этом вопросе – определиться с масштабами необходимых изменений.

Элементы механизма управления могут находиться в организованном и дезорганизованном состоянии. Поэтому важную роль в формировании механизма управления, в достижении им состояния целостности играет его организация.

## **2.7. Законы управления государственной службой**

Законодательство о государственной службе Российской Федерации образуют нормативные правовые акты, регулирующие её организацию и правовое положение государственных служащих – условия и порядок их работы, права и виды поощрений, обязанности и ответственность, прекращение ими государственной службы и т.п.

Основные источники этого законодательства перечислены в Федеральных законах от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Разумеется, и сами эти законы являются главными его источниками. Прежде чем мы займёмся их перечислением и комментариями, напомним, что любое законодательство представляет собой систему, а в нашем случае это система двухуровневая. Первый из уровней – федеральный. Здесь речь идёт о Конституции РФ, Федеральном законе, других законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации. Второй уровень – законодательство субъектов Федерации – их конституции, законы, уставы и т.п.

Теперь обратимся к конкретным источникам и, прежде всего, к Конституции РФ.

Естественно, мы не найдём в ней конкретного регламента госслужбы, но увидим целый ряд положений, закладывающих её основы. В этом и состоит её задача – не случайно Конституция называется Основным законом. Рассмотрим положения Конституции РФ, без которых даже идеально внутренне организованная госслужба не может существовать.

Во-первых, это верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (ст. 4 ч. 2).

Во-вторых, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами (ст. 5 ч. 3).

В-третьих, приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие (ст. 18).

В-четвёртых, обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2).

В-пятых, разделение законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 10).

В-шестых, равный доступ граждан к государственной службе (ст. 32 ч. 4).

Основные обязанности гражданского служащего перечислены в ст. 15 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Основные права гражданского служащего перечислены в ст. 14 того же закона.

Решительно повернув к демократическим формам общественной жизни, мы претендуем на статус правового государства. Но тогда особенно важна защита прав человека, в частности госслужащего, учитывая к тому же ограничение его прав.

Надо отметить, что законодатели понимают принципиальную важность такой защиты и предусмотрели это в Основном законе страны. Ст. 46 п. 2 Конституции РФ прямо говорит о возможности обжалования в суд решений и действий (или бездействия) органов государственной власти и должностных лиц. Конкретного перечня действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, нет, потому что даже самое подробное их перечисление не может быть полным, а значит, будет ограниченным. Закон же исходит из того, что в таком вопросе не может быть ограничений.

Мы упоминали о двухуровневой системе госслужбы, но в Конституции РФ об этом ничего не сказано. Конечно, всего предусмотреть невозможно, но в п. «т» ст. 71 установлено, что федеральная государственная служба находится в ведении Российской Федерации. Это положение косвенно закрепляет нахождение госслужбы субъектов Российской Федерации в ведении федеральной государственной службы. Предусмотрено и совместное ведение Федерации и её субъектов – в нём находятся кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура и нотариат (п. «л» ч. 1 ст. 72).

Таким же образом применительно к госслужбе можно разобрать и другие положения Основного закона. Но уже из сказанного видно, что в Конституцию РФ как источник законодательства о госслужбе заложен подход к ней не изнутри, а извне, с более высокого, общегосударственного уровня. Государственная служба предстаёт здесь как цельное нерасчленённое явление, как один из множества других аспектов общественной жизни, которые подлежат конституционному регулированию.



Здесь заложены основы не только самой госслужбы, но и законодательства о ней, а также их последующего развития.

Далее рассмотрим федеральные законы.

Мы уже упомянули об иерархической лестнице государственной службы, а это напрямую указывает на то, что федеральное законодательство также занимает две ступеньки, т.е. включает акты двух уровней. Сразу отметим, что юридически, как законы, они равноправны, но по степени обобщения – иерархичны. На верхней ступени стоит базовый Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», устанавливающий правовые основы как самой госслужбы, так и положения её служащих. Нижняя ступень занята конкретными федеральными законами субъектов Российской Федерации.

Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а её организация – в ведении субъекта Российской Федерации (ч. 4 ст. 2 ФЗ от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»). И здесь не избежать несоответствий, которые мы постараемся проиллюстрировать примером.

Так, частью 11 статьи 11 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определено, что порядок присвоения и сохранения классных чинов гражданской службы субъекта Российской Федерации определяется законом субъекта Российской Федерации с учётом положений настоящего Закона. Субъекты Российской Федерации по-разному подошли к решению этой проблемы. В одних субъектах Российской Федерации порядок присвоения и сохранения классных чинов определён в законе субъекта о государственной гражданской службе, например Закон Саратовской области от 2 февраля 2005 г. № 15-ЗСО «О государственной гражданской службе Саратовской области». Отдельные субъекты определили порядок присвоения и сохранения классных чинов в отдельных законах<sup>10</sup>. В настоящее время порядок присвоения и сохранения классных чинов определён практически во всех субъектах Российской Федерации.

---

<sup>10</sup> См., например: Закон Волгоградской области от 16 ноября 2005 г. № 1119-ОД «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Волгоградской области государственным гражданским служащим Волгоградской области».

Вместе с тем практика реализации положений настоящего Закона привела к возникновению целого ряда вопросов относительно организации процедуры присвоения классных чинов на государственной гражданской службе субъекта Российской Федерации. Так, например, вопрос о правовом регулировании порядка присвоения и сохранения классных чинов, а также организационных процедур не вызывает сомнений, а вот возможность закрепления правовым актом государственного органа методов оценки и экзаменационных процедур представляется спорным.

А между тем Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» был и остаётся базовым, т.е. содержит основы (начала) всех иных законодательных актов по этой проблематике. Но в отличие от Конституции РФ он ещё и регулирует весь комплекс наиболее существенных проблем государственной службы изнутри, другими словами, устанавливает конкретные принципы её организации и правового положения госслужащих. К сожалению, ряд положений Закона имеет рамочный характер, без конкретики.

В самом Законе заложены важные возможности, но они слишком долго ожидают своей разработки: поставить пределы бюрократизму, коррупции, произволу центрального и местного чиновничества, практике подбора кадров по принципу личной преданности. Благодаря этому Закону можно было бы повысить требования к государственным служащим, исполнению ими своих обязанностей и обеспечить их правовую и социальную защищённость.

У законов есть свои специфические особенности. Они, например, не могут разрешать каждую конкретную ситуацию, так как по самой своей сути носят общий характер, т.е. не рассматривают ситуации, а обобщают их, выявляя закономерности. Кроме того, законы принимаются долго, а государственное управление (как и любая другая деятельность, регламентируемая законами) идёт и требует своего регулирования. Именно поэтому вопросы государственного управления могут регулироваться актами Президента и Правительства РФ. Если говорить о госслужбе, то здесь важнейшими из таких актов и по количеству, и по решаемым вопросам являются указы и распоряжения Президента РФ.

О важности вопросов, регулируемых актами Президента и Правительства РФ, говорит и тот факт, что ещё до принятия Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в 2004 г. Указом Президента от 22 декабря 1993 г. было утверждено Положение о федеральной государственной службе. Кроме того, позднее был издан ряд других указов по различным проблемам государственного управления, с одной стороны, обеспечивающих её повседневное функ-

ционирование, а с другой – подготовивших законодательную базу для принятия Закона 2004 г.

Отметим также, что «Дисциплинарный устав таможенной службы Российской Федерации» утверждён Указом Президента РФ от 16.11.1998 № 1396.

Вопросами исполнения занимается исполнительный орган государства – это Правительство Российской Федерации. Оно, конечно, не может решать каждый конкретный вопрос государственного управления, но делает это через свои постановления, обязательные для тех, на кого они распространяются, и через контроль за их исполнением.

Роль Правительства Российской Федерации в организации исполнения законодательных актов очень велика, можно сказать – решающая. Оно делает это правовыми и организационными средствами. Таких средств достаточно много, и они представляют собой суть повседневного управления государственной службой. Вот некоторые из них:

- подготовка проектов нормативных актов по вопросам госслужбы;
- организация формирования конкурсных комиссий;
- организация аттестаций, конкурсов, квалификационных экзаменов;
- подготовка предложений по внесению изменений и дополнений в Реестр государственных должностей;
- определение порядка формирования, размещения и исполнения государственного заказа на переподготовку и повышение квалификации федеральных государственных служащих;
- обеспечение рационального взаимодействия с министерствами и образовательными учреждениями, осуществляющими такую переподготовку.

Государственная служба требует постоянного внимания – ведь в ней залог эффективного функционирования государства.

К иным нормативным правовым актам о государственной службе относятся уставы и положения о дисциплине, положения о конкретных органах и подразделениях (они в основном определяют статус тех или иных должностных лиц), должностные инструкции, утверждаемые министерствами и ведомствами. Задача у них одна – конкретизировать законодательство более общего характера, не выходя за его рамки.

Так, положения о дисциплине действуют в целом ряде отраслей и сфер государственной деятельности и отражают их специфику. Они имеют типичную для дисциплинарных актов структуру: общие положения (поощрения и взыскания), но конкретное наполнение этой структуры различается, порой значительно. Если говорить о таможенных органах, то примером будет «Временная инструкция о порядке применения

отдельных положений дисциплинарного устава в таможенных органах Российской Федерации», которая утверждена приказом Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 2 июля 1999 г. № 402.

В целом нормативные правовые акты этого ряда имеют ограниченное действие, т.е. распространяются на отдельные категории госслужащих.

## **Глава 3. СОЦИОФАКТОРЫ И ЭТИКА МЕНЕДЖМЕНТА**

### **3.1. Социофакторы менеджмента**

Под социальным фактором понимается существенное обстоятельство действительности, которое может выступать в качестве движущей силы в формировании у работников определённого отношения к какому-либо явлению или процессу. Социальные факторы в организации находятся во взаимосвязи и в этом смысле представляют собой единую систему. Изменение одного фактора воздействует на другие факторы, как с положительным, так и с отрицательным знаком с точки зрения целей и задач управления. Социальные факторы выступают во взаимосвязи с другими, например экономическими, факторами производства. Каждый работник имеет свои индивидуальные показатели демографического и психологического характера. В зависимости от квалификационных, психофизиологических и половозрастных особенностей каждый вносит свою лепту в производственные результаты организации. С другой стороны, производственные показатели организации в целом формируются под влиянием внутренних и внешних условий макро- и микросреды<sup>11</sup>.

К числу основных факторов, детерминирующих отношения работников, относят следующие:

- на уровне макросреды – уровень развития общества; систему потребностей общества как целого; систему позиций, занимаемых социальными группами в структуре общества;
- на уровне микросреды такими факторами детерминации выступают: совокупность групп, в которые включён индивид; совокупность видов деятельности этих групп; групповые потребности; групповое сознание;
- на уровне личности такими факторами являются: система ролей индивида; система потребности личности; система ценностных ориен-

---

<sup>11</sup> Афонин Ю.А., Жабин А.П., Панкратов А.С. Социальный менеджмент. М.: МГУ, 2004. 102 с.

таций; индивидуально-психологические свойства личности. К социальным факторам в компании относится социальная ответственность.

*Социальная ответственность менеджера.* Социальная ответственность менеджера (менеджмента) предполагает выполнение его организацией определённых обязанностей перед обществом, необходимость добровольно участвовать в решении социальных проблем населения той страны, в которой он работает. Поскольку социальная ответственность является сугубо добровольной, она существенно отличается от нормативной, законодательно закреплённой юридической ответственности менеджера. Социальная ответственность – это обязательства организации приносить пользу обществу через использование прибылей от частного бизнеса.

Идея о том, что производство товаров и услуг не является единственной целью производителей, далеко не нова. Социологи уже в начале XX столетия отмечали, что каждая организация обязана нести определённую ответственность перед обществом. В 1919 году учёные впервые высказали мысль о том, что общественность может отвергнуть предпринимательство, если его представители не возьмут на себя часть социальных проблем.

Общественное восприятие социальной ответственности в производстве за это столетие прошло через три фазы:

1. Управление, направленное на максимизацию доходов. Хотя многие учёные в начале XX столетия видели необходимость социальной ответственности, большинство населения полагало, что производители ответственны только за свои собственные интересы. И эта точка зрения была приоритетной вплоть до 30-х годов.

2. Попечительское управление. В 30-х годах Великая депрессия в США вместе с расширением профсоюзного движения потребовала от бизнес-организаций уделять больше внимания условиям работы, и это уже можно было назвать элементами социальной ответственности. Профсоюзы заставили фирмы уделять внимание не только вопросам прибыльности, но и уровню заработной платы, пенсионным выплатам, условиям работы и т.д.

3. Социальное управление. Начиная с 60-х годов менеджеры и организации действуют в условиях третьей фазы, которая представляет собой восприятие социальной ответственности как неотъемлемого элемента деятельности любой организации. Эта фаза основывается на том, что менеджеры и организации должны быть вовлечены в процесс выживания социальных болезней. Этот этап характеризуется возросшей социальной заботой со стороны предпринимательских кругов и влиянием потребительского движения.

Соответственно трём историческим фазам социальной ответственности существуют три основные философские идеи, которые подчёркивают и предусматривают разумность каждой перспективы:

- традиционная философия. Традиционная философия соответствует первой фазе. Согласно этой философии главная цель предпринимательства – максимизировать прибыли и учитывать долгосрочные интересы деловой организации. Социальная ответственность определяется как производство товаров и услуг по самой низкой цене для общества. Эта философия исключает интересы групп населения, которые не являются акционерами данного производства, и перед ними организация ответственности не несёт. Согласно традиционной философии правительство, а не производители, должно заниматься социальными проблемами;

- философия заинтересованных лиц. Философия заинтересованных лиц соответствует второй фазе. Согласно этой философии, менеджер должен быть ответственен за определённые группы, которые связаны или могут быть связаны с целями или интересами организации. Такие группы включают в себя акционеров, потребителей, правительственные институты, конкурентов, профсоюзы, служащих, торговые ассоциации, главных поставщиков и др. В сравнении с традиционным подходом, философия заинтересованных лиц расширяет сферу социальной ответственности;

- утвердительная философия. Утвердительная философия соответствует третьей фазе. Эта философия наиболее широкая и сложная из всех трёх. Она утверждает, что менеджер отвечает за следование организации общим интересам, интересам заинтересованных лиц и общества в целом. Утвердительная философия превосходит философию заинтересованных лиц в том отношении, что она обязывает менеджеров предвидеть изменения в окружающей социальной среде, в которой действует организация, и это требует от них сочетания целей организации с общими и частными интересами общества. Утвердительная философия стоит на позициях, утверждающих, что организация должна иметь добровольные обязательства по отношению ко всем группам общества, а не только по отношению к акционерам. Эти обязательства предполагают моральную и этическую ответственность перед обществом, которая не является официально и законодательно установленной. Те организации, которые придерживаются этой философии, заботятся о широком спектре проблем и нужд общества.

*Взаимосвязь сфер социальной ответственности.* В попытке гармонизировать философию социальной ответственности с планами действия организации менеджер может рассмотреть производственную социальную ответственность в пространстве от наиболее тщательного вы-

полнения социальных обязательств до минимального. Это пространство включает в себя следующие типы социальной ответственности: экономическую, правовую, этическую и дискреционную.

*Экономическая ответственность* – самая основная социальная обязанность организации, особенно с традиционной точки зрения. Как уже было замечено, некоторые экономисты (такие как Милтон Фридман) видят эти обязательства только как всем привычную деятельность организации в рамках её производства.

Действуя согласно экономической ответственности, менеджеры максимизируют доходы, где это только возможно. Существенная обязанность бизнеса заключается в том, чтобы предоставлять товары и услуги обществу по разумным ценам. В исполнении этой экономической обязанности организация тоже выступает как социально ответственный институт, в некоторых случаях это ещё и предоставление выгодных рабочих мест для рабочей силы.

*Правовая ответственность* – отражает обязательства организации по подчинению законам и иным нормативно-правовым актам, например Уставу организации или коллективному договору.

*Этическая ответственность* – обязательства, уровень которых соответствует моральной ответственности организации, но они не являются обязательными. Некоторые действия, которые разрешены законом, нельзя назвать этическими. Например, производство и торговля спиртными напитками.

*Дискреционная ответственность* часто имеет этические компоненты. Например, некоторые товаропроизводители поддерживают данную концепцию, предлагая купить их товары, от стоимости которых отчисляется определённый процент в фонд помощи тяжелобольным детям, поскольку считают, что заниматься такого рода деятельностью просто необходимо. Рассматривая различия между типами социальной ответственности, нужно помнить, что экономическая и правовая ответственности – обязательны, этическая – возможна, а дискреционная – желательна.

### 3.2. Этика менеджмента

Этика – это учение о морали, нравственности, об обязанностях людей по отношению к Родине, обществу, государству и друг к другу. Этика включает набор принципов, позволяющих оценить поведение человека или группы людей как моральное или аморальное. Применительно к менеджменту это принципы нравственной оценки поведения менеджера по отношению к коллективу, организации, партнёрам, потребителям, конкурентам, органам власти.

В отличие от нормативного поведения менеджера, регламентированного писаными законами и правилами, этические нормы не могут быть закреплены законодательно и поэтому не являются обязательными. И вместе с тем от соблюдения этих норм в большой степени зависит успешность менеджмента, а их нарушение способно нанести непоправимый ущерб организации.

Как правило, этические нормы соответствуют нормативным актам, что облегчает их выполнение. Так обстоит дело, например, с соблюдением законов, поскольку аморальных законов не существует. Этические принципы менеджмента не являются чем-то неизменным, окончательным. Общественное, культурное, социальное развитие, а также экономическое развитие предъявляет к менеджеру всё новые моральные требования. *Формирование корпоративной этики.* Организации принимают различные меры в целях повышения характеристик этичности поведения руководителей и рядовых работников. К таким мерам относятся разработка этических нормативов, создание комитетов по этике, проведение социальных ревизий и обучение этическому поведению<sup>12</sup>. Этические нормативы описывают систему общих ценностей и правила этики, которых, по мнению организации, должны бы придерживаться её работники. Этические нормативы разрабатываются с целью описания целей организации, создание нормативной этической атмосферы и определения этических рекомендаций в процессах принятия решений. Рассматривая этические нормативы в таможенной сфере, мы, прежде всего, обратимся к Кодексу чести таможенника, в котором прописаны ожидания в каждом конкретном случае действий в соответствии с высшими стандартами ведения таможенного дела. Отметим попутно, что сегодня кодекс чести – это необходимый атрибут любой организации или структуры, определяющий морально-нравственные принципы и правила поведения сотрудника в профессиональной и внеслужебной деятельности. Известны, например, кодексы чести судей, банковских работников, журналистов, предпринимателей, военнослужащих, сотрудников полиции и т.д. Кодекс профессиональной этики и поведения есть, безусловно, и у сотрудников таможенных служб различных стран. В 1993 году Всемирной таможенной организацией была принята, а в 2003 году пересмотрена Декларация о честности действий таможенника (Декларация по надлежащему управлению и борьбе с коррупцией на таможене), известная как Арушская декларация ВТО. Среди десяти элементов антикоррупционной стратегии, описанных в этом документе, ключевая роль отводится «разработке, обнародованию и принятию комплексного кодекса поведения, устанавливающего практические и однозначные правила

12

Веснин В.Р. Основы менеджмента. Учебник. М.: Проспект, 2008. 320 с.



поведения всего таможенного персонала». Это обусловило появление Модельного кодекса этики и поведения сотрудников таможенной службы, определяющего международные стандарты профессионального поведения офицеров таможенных служб мира.

Таможенный кодекс этики, разработанный Всемирной таможенной организацией, регулирует следующие основные сферы: личные обязательства, соблюдение закона, отношения с обществом, получение подарков, использование служебной информации, политическая деятельность, трудовая атмосфера. Основная идея, которую несёт в себе этот документ: таможенник – это представитель государства, и своими действиями он должен поддерживать и укреплять имидж таможенной службы. Ведь по его поведению, культуре речи, манерам и привычкам, внешнему виду и интеллекту люди судят не только о таможенной службе, но и в целом о государстве. В свою очередь порядочность и безупречная репутация являются основой доверия граждан к сотрудникам таможенных органов.

К вариантам поведения, обычно запрещённым, в том числе и этическими нормативами, относятся взятки, вымогательство, подарки, выплата соучастнику части незаконно полученных денег, конфликт на почве столкновения интересов, мошенничество, раскрытие коммерческой тайны, использовании информации, полученной в доверительной беседе от членов организации, незаконные выплаты политическим организациям, противоправное поведение ради «интересов фирмы». Все организации обязаны доводить этические нормативы до своих работников в виде печатных материалов, хотя некоторые создают постоянные комитеты для оценки повседневной практики с точки зрения этики. Почти все члены этих комитетов – руководители высшего уровня. Некоторые организации не создают таких комитетов, а нанимают специалистов по этике. Роль такого специалиста состоит в выработке суждения по этическим вопросам, связанным с действиями организации, а также выполнение функции «социальной совести» организации<sup>13</sup>.

Обучение этическому поведению – это ещё один подход, используемый организацией для повышения показателей этичности поведения. Обучают этическому поведению и руководителей, и рядовых сотрудников, которых знакомят с таможенной этикой и повышают их восприимчивость к этическим проблемам, которые могут перед ними возникнуть. Встраивание этики как предмета в курсы обучения таможенному делу на уровне специалитета является ещё одной формой обучения этическо-

---

<sup>13</sup> Семёнов А.К., Маслова Е.Л. Этика менеджмента. М.: Дашков и К°, 2003. 272 с.

му поведению, благодаря чему обучающиеся начинают лучше понимать эти проблемы.

Согласно последним проведённым исследованиям центра этики, современные организации гораздо более озабочены этикой сегодня, чем в прошлом, они предприняли конкретные шаги по внедрению этики в свою практику<sup>14</sup>. При этом СМИ и Интернет изобилуют примерами неэтичного и противоправного поведения работников организаций любого типа, включая таможенную сферу, однако стоит надеяться, что сами организации не испытывают недостатка в противоположных примерах этических действий своих сотрудников. Продолжая внедрять различные программы и методы, описанные выше, и добиваясь, чтобы руководители высокого уровня служили ролевыми моделями надлежащего этического поведения, организации должны иметь возможность повысить свои этические стандарты.

*Корпоративный кодекс, его создание и эффективность.* На уровне таможенной сферы, как уже говорилось ранее, это Кодекс чести таможенника – документ, который описывает стандарты и ценности организации, процедуры их внедрения в практическую жизнь организации и механизмы контроля за исполнением принятых правил.

Качество корпоративного управления сегодня является наиболее чувствительной проблемой для многих российских организаций. Часть из них уже разработали и опубликовали для общественности свои Кодексы корпоративного управления. Эти организации берут на себя обязанности по соблюдению прав сотрудников и клиентов (в нашем случае – участников ВЭД), обязуются быть открытыми для партнёров<sup>15</sup>.

Обеспечить высокие стандарты корпоративного управления на практике достаточно трудно. Поэтому принятие собственного Кодекса корпоративного поведения (в нашем случае – чести) – один из способов обеспечения информационной открытости и публичности организации, для которой соблюдение высоких стандартов корпоративного поведения является средством повышения привлекательности организации.

Корпоративный кодекс (или, например, Кодекс чести) сокращает путь организации к выходу на всероссийский и международный рынки, к иностранным инвестициям, к котировкам акций организации на иностранных биржах. В нашем случае – это международное таможенное пространство. Поэтому, рано или поздно, все современные организации должны настоять на появлении такого кодекса. Если, например, Устав таможенного органа – это своего рода конституция, то Кодекс – декларация. Она содержит правила внутреннего поведения для субъектов тамо-

<sup>14</sup> Кабушкин Н.И. Основы менеджмента. М.: Феникс, 2009. 336 с.

<sup>15</sup> Герчикова И.Н. Менеджмент. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. 600 с.

женного органа и правила отношений с внешними партнёрами. Положения, которые не предусматривает по своему содержанию устав, закрепляются в кодексе. А уже чтобы детализировать его, разрабатывают дополнительные положения, актуальные для данной организации.

Корпоративные кодексы в развитых странах воспринимают как шаг к улучшению корпоративного управления. Один из главных аргументов – прозрачность управления, деятельности организации (таможенного органа) и возможность её контроля, особенно в части финансово-хозяйственной деятельности. И именно корпоративный кодекс является открытой книгой для клиентов, повествующей о принципах поведения организации, отвечающей на вопросы, куда движется организация, как себя позиционирует. За рубежом такой кодекс является нормой для любой серьёзной организации.

Корпоративной кодекс, как правило, состоит из следующих разделов:

1. Преамбула.
2. История создания и деятельности организации.
3. Организационная структура организации.
4. Цели и задачи организации, основные виды деятельности и услуги.
5. Ответственность: ответственность сотрудников организации перед клиентами и партнёрами, ответственность организации перед коллективом организации.
6. Внутренняя политика организации:
  - кадровая политика;
  - социальная политика;
  - взаимоотношения в коллективе;
  - обязанности сотрудников;
  - обязанности руководства;
  - политика в области оплаты труда работников организации;
  - социальный пакет, предоставляемый работникам организации;
  - взаимоотношения с руководителем;
  - внешний вид и речь сотрудников;
  - отношение к клиентам, партнёрам, конкурентам;
  - обслуживание клиентов;
  - работа с жалобами и претензиями;
  - этические проблемы, возникающие при разборе жалоб и претензий.
7. Требования к персоналу:
  - уровень профессионализма;
  - лояльность;

- системы ценностей организации;
- нормы поведения персонала, стандарты и регламенты<sup>16</sup>.

В первую очередь в создании корпоративного кодекса должны участвовать руководители организации, поскольку именно их представления о деятельности организации лежат в его основе. Помогать им должны специалисты, знающие состав и содержание соответствующих документов. Первыми редакторами и первыми критиками могут стать начальники подразделений и остальные руководители среднего звена.

Когда проект кодекса будет готов, его следует вынести на всеобщее обсуждение. Проект делается общедоступным (выкладывается в Интернете, публикуется в СМИ, рассылается работникам по электронной почте и т.д.) и к определённом сроку разработчики смогут получить и систематизировать предложения и замечания от тех, кому предстоит соблюдать этот Кодекс.

Внедрение кодекса в организации преследует следующие позитивные результаты:

- формирование желаемой корпоративной культуры;
- понимание партнёрами и сотрудниками организации общих предназначений и целей, стратегий и средств их достижения;
- определение общих ценностей, разделяемых руководством и работниками;
- построение эффективной системы внешних и внутренних коммуникаций<sup>17</sup>.

Попутно корпоративный кодекс поможет разрешить ещё несколько проблем организации, например повышение эффективности управления. В случае, если в организации существует возможность нарушений, имеющих этическую составляющую (например, дискриминация, взяточничество) и приносящих значительные убытки, корпоративный кодекс будет работать на их предупреждение. Многие из этих нарушений трудно выявить, поэтому административные меры по их предотвращению не являются достаточно эффективными. Необходимо повышение дисциплины с помощью этических инструментов. Наличие единых и чётко сформулированных для всех сотрудников этических стандартов поведения на рабочем месте способствует улучшению взаимодействия и повышению эффективности деятельности<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Архангельская М.Д. Бизнес – этикет, или игра по правилам. М.: Экономика, 2001. С. 88.

<sup>17</sup> Рих А. Хозяйственная этика. М.: ИНФРА-М, 2005. С. 22.

<sup>18</sup> Афонин Ю.А., Жабин А.П., Панкратов А.С. Социальный менеджмент. М.: МГУ, 2004. 102 с.

В это же время корпоративный кодекс работает на управление персоналом, служа целям формирования и развития корпоративной культуры, создания системы внутриорганизационных коммуникаций, определению единых целей и идеологии организации. Кодекс послужит целям адаптации вновь принятых работников, их ознакомлению и принятию ими общих ценностей и традиций организации. Принятый Кодекс поможет на этапе подбора оградить организацию от работников, не разделяющих ценности и убеждения сотрудников организации. Кодекс поможет из достойных соискателей выбрать наиболее подходящего по взглядам, по убеждениям и ценностям, тем самым минимизируя затраты на его адаптацию в коллективе.

## **Глава 4. ФОРМЫ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ И ОТНОШЕНИЯ В СИСТЕМЕ МЕНЕДЖМЕНТА**

Организация представляет собой сознательно координируемое социальное образование с определёнными границами, функционирующее на относительно постоянной основе для достижения общей цели или целей. Сознательно координируемое – это и есть управляемое. А под социальным образованием мы понимаем то, что организация состоит из людей или групп лиц, взаимодействующих между собой. Модели взаимодействия, которым следуют лица, являются преднамеренными. Организационные отношения содержат в себе социальную сущность, а взаимодействие членов групп должно быть сбалансировано и предполагает необходимость в координации. А то, что организация имеет относительно определённые границы, которые могут меняться со временем, предполагает непосредственное участие в её деятельности членов организации, на которых возлагаются определённые обязанности и которые вносят свой вклад в достижение установленных целей. Преимущество организованных групп заключается в том, что человек, входя в состав коллектива, может более успешно достичь своих целей, чем индивидуально. Поэтому для достижения своих целей он создаёт интегрированные, кооперативные системы поведения.

Организационные отношения предусматривают необходимость формального координирования взаимоотношений работников. Структура организации определяет, каким образом должны быть распределены задачи, каковы формальные координирующие механизмы и модели взаимодействия. Для неё характерны комплексность, формализация и определённое соотношение централизации и децентрализации.

### **4.1. Внутренняя и внешняя среда организации**

Рассматривая любую организацию, можно выделить то, что находится внутри и вне её, т.е. можно выделить то, что называется внутренней и внешней средой организации. При этом внутренняя среда является, в основном, результатом управленческих решений.

Основные переменные внутренней среды организации, которые требуют внимания менеджеров, – это цели, структура, задачи, технология и люди. Внутренняя среда была основным объектом рассмотрения разных школ менеджмента. Каждая школа акцентировала своё внимание на тех внутренних аспектах, на которые, по её мнению, должно влиять руководство организации в целях её успешного функционирования.

Необходимо учитывать и то, что ключевым звеном любой организации являются люди. Именно поэтому менеджер при группировке видов деятельности и распределении полномочий внутри любой организационной системы должен будет принимать во внимание различные их недостатки и привычки. Это не означает, что организация должна создаваться применительно к людям, а не на основе целей и сопутствующих их достижению видов деятельности. Однако весьма важным, зачастую сдерживающим для руководителя фактором является то, какие сотрудники будут работать в организации.

Поведение членов организации может рассматриваться как её внутренняя среда. В организации постоянно возникают проблемы, которые могут изменить её положение, и чтобы все её элементы действовали и были разумно скоординированы, необходимо непрерывное поступление ресурсов. Производственный потенциал изнашивается, технологии устаревают, работники увольняются. Чтобы обеспечить жизнеспособность организации, эти ресурсы необходимо заменять, причём делать это надо, не останавливая производственного процесса, и замену осуществлять элементами равной производительности.

Другие внутренние проблемы возникают из-за недостатков взаимодействия и скоординированности разных участков организации. Одной из причин того, что работники увольняются, является их неудовлетворённость условиями труда и вознаграждением за участие в трудовом процессе организации. Недовольство может достичь такого уровня, при котором возникнет угроза самому существованию организации.

В 1996 г. впервые учёные предположили, что в организациях существует как минимум три субкультуры:

1) оперативная субкультура, концентрирующаяся на управлении подсистемами организации и взаимодействием людей;

2) инженерная субкультура, ценностью для которой являются технически безошибочные решения;

3) исполнительная субкультура, концентрирующая внимание на финансовой стороне дела<sup>19</sup>.

Разумеется, эти субкультуры взаимодействуют и влияют друг на друга. Менеджер обязан применять особые методы управления, взаимодействуя с той или иной субкультурой.

Существует граница, отделяющая организацию от её окружения. Изменения в окружении влияют на один или несколько атрибутов системы, и наоборот, изменения в системе воздействуют на окружение.

Организация должна отражать внешнюю среду. В основе её построения лежат предпосылки экономического, научно-технического, политического, социального или этического характера. Организация должна создаваться так, чтобы она стабильно функционировала, получала вклад в общую работу со стороны всех её членов и эффективно помогала работникам достигать поставленных целей и в настоящее время, и в будущем. В этом смысле действенная организация не может быть статичной. Она должна быстро узнавать обо всех изменениях среды, представлять их значение, выбирать наилучшую ответную реакцию, способствующую достижению её целей, эффективно реагировать на воздействия среды.

Без границы не существует системы, и граница или границы определяют то, где начинаются и заканчиваются системы или подсистемы. Границы могут быть физическими, иметь психологическое содержание через такие символы, как наименование, форма одежды, традиции и пр.

Принципиальное значение для функционирования организаций имеет обратная связь. Открытые системы постоянно получают информацию из своего окружения. Это помогает организации приспособиться к внешней и внутренней среде и позволяет предпринимать корректировочные действия по исправлению отклонений от принятого курса. Под обратной связью понимается процесс, позволяющий часть выходной продукции получить обратно в систему в виде информации или денег для модернизации производственного процесса или налаживания новых форм организации.

Для организации характерен циклический характер функционирования. Выходная продукция системы обеспечивает средства для нового инвестирования, что позволяет повторять цикл и обеспечить жизнеспособность организации.

В менеджменте представление о влиянии внешней среды появилось только в конце 50-х годов.

---

<sup>19</sup> Герчикова И.Н. Менеджмент. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. 600 с.

## 4.2. Формы организации в системе менеджмента

«Структура управления организацией», или «организационная структура» – одно из ключевых понятий менеджмента, тесно связанное с целями, функциями, процессом управления, работой менеджеров и распределением между ними полномочий.

Под структурой управления понимается упорядоченная совокупность устойчиво взаимосвязанных элементов, обеспечивающих функционирование и развитие организации как единого целого.

Элементами системы управления организацией могут быть как отдельные работники (руководители, специалисты, обслуживающий персонал), так и службы либо органы аппарата управления, в которых занято то или иное количество специалистов, выполняющих определённые функциональные обязанности.

К структуре управления предъявляется множество требований. Она учитывается в принципах формирования системы управления. Главные из этих принципов могут быть сформулированы следующим образом.

1. Организационная структура управления должна, прежде всего, отражать цели и задачи организации, а следовательно, быть подчинённой производству и его потребностям.

2. Следует предусматривать оптимальное разделение труда между органами управления и отдельными работниками, обеспечивающее творческий характер работы и нормальную нагрузку, а также надлежащую специализацию.

3. Формирование структуры управления надлежит связывать с определением полномочий и ответственности каждого работника и органа управления, с установлением системы вертикальных и горизонтальных связей между ними.

4. Между функциями и обязанностями, с одной стороны, и полномочиями и ответственностью – с другой, необходимо поддерживать соответствие, нарушение которого приводит к дисфункции системы управления в целом.

5. Организационная структура управления призвана быть адекватной социально-культурной среде организации, оказывающей существенное влияние на решения относительно уровня централизации и детализации, распределения полномочий и ответственности, степени самостоятельности и масштабов контроля руководителей и менеджеров. Практически это означает, что попытки слепо копировать структуры управления, успешно функционирующие в других социально-культурных условиях, не гарантируют желаемого результата.



### **4.3. Типы структур управления: бюрократическая и органическая**

Различают два типа управления организациями: бюрократический и органический.

Исторически первым сформировался бюрократический тип. Соответствующую концепцию подхода к построению организационных структур разработал в начале XX столетия немецкий социолог Макс Вебер. Ключевые концептуальные положения нормативной модели рациональной бюрократии таковы:

- 1) чёткое разделение труда, использование на каждой должности квалифицированных специалистов;
- 2) иерархичность управления, при которой нижестоящий уровень подчиняется и контролируется вышестоящим;
- 3) наличие формальных правил и норм, обеспечивающих однородность выполнения менеджерами своих задач и обязанностей;
- 4) дух формальной обезличенности, характерной для выполнения официальными лицами своих обязанностей;
- 5) осуществление найма на работу в соответствии с квалификационными требованиями к данной должности, а не с субъективными оценками.

Главные понятия бюрократического типа структуры управления – рациональность, ответственность и иерархичность.

Бюрократические структуры управления показали свою эффективность, особенно в крупных и сверхкрупных организациях, в которых необходимо обеспечивать слаженную чёткую работу больших коллективов людей, работающих на единую цель. Эти структуры позволяют мобилизовать человеческую энергию и кооперировать труд людей при реализации сложных проектов. Однако им присущи недостатки. Прежде всего, бюрократический тип структуры не способствует росту потенциала людей, каждый из которых использует только ту часть своих способностей, которая непосредственно требуется по характеру выполняемой работы. Ясно также: коль скоро вопросы стратегии и тактики развития организации решаются лишь на высшем уровне, а все остальные уровни заняты исключительно исполнением «спускаемых сверху» решений, теряется общий управленческий интеллект (который рассматривается сегодня как важнейший фактор эффективного управления).

Есть и ещё один изъян структур бюрократического типа – невозможность с их помощью управлять процессом изменений, направленных на совершенствование работы. Функциональная специализация элементов структуры приводит к тому, что их развитие характеризуется неравномерностью и различной скоростью. В результате возникают

противоречия между отдельными частями структуры, несогласованностью в их действиях и интересах, что замедляет прогресс в организации.

Органический тип структур управления имеет сравнительно недолгую историю и возник как антипод бюрократической организации. Согласно этому подходу считается, что указанная модель создана для того, чтобы проводить радикальные изменения, обеспечивающие приспособляемость организации к объективным требованиям реальной действительности.

В исходном определении органического типа структуры подчёркивались такие её принципиальные отличия от традиционной бюрократической иерархии, как более высокая гибкость, меньшая связанность правилами и нормами, использование в качестве базы групповой (бригадной) организации труда. Дальнейшие разработки позволили существенно дополнить перечень свойств, характеризующих органический тип структуры управления.

Речь идёт о следующих чертах:

- 1) решения принимаются на основе обсуждения, а не базируются на авторитете, правилах или традиции;
- 2) обстоятельствами, которые принимаются во внимание при обсуждении проблем, являются доверие, а не власть, убеждение, а не команда, работа на единую цель, а не ради исполнения должностной инструкции;
- 3) главные интегрирующие факторы – миссия и стратегия развития организации;
- 4) творческий подход к работе и кооперация базируются на связи между деятельностью каждого индивида и миссией;
- 5) правила работы формулируются в виде принципов, а не установок;
- 6) распределение работы между сотрудниками обуславливается не их должностями, а характером решаемых проблем;
- 7) имеет место постоянная готовность к проведению в организации прогрессивных изменений.

В целом же хотелось бы отметить следующую тенденцию в развитии организаций. Экспериментирование с разработкой и введением новых структур управления стало характерной чертой последнего десятилетия XX в. В ходе этих экспериментов нередко использовались самые разнообразные комбинации известных видов и типов структур, приспособляемых организациями к конкретным условиям их функционирования. Но всё же главная тенденция состоит в том, что каждая последующая структура становится более простой и гибкой по сравнению с ранее действовавшими. При этом называются следующие десять требо-

ваний и характеристик формирования эффективных структур управления:

- 1) сокращение размеров подразделений и укомплектование их более квалифицированным персоналом;
- 2) уменьшение числа уровней управления;
- 3) групповая организация труда как основа новой структуры управления;
- 4) ориентация текущей работы, в том числе графиков и процедур, на запросы потребителей;
- 5) создание условий для гибкой комплектации продукции;
- 6) минимизация запасов;
- 7) быстрая реакция на изменения;
- 8) гибко перенастраиваемое оборудование;
- 9) высокая производительность и низкие затраты;
- 10) безупречное качество продукции и ориентация на прочные связи с потребителем.

## **Глава 5. ГРУППОВАЯ ДИНАМИКА И ЛИДЕРСТВО**

### **5.1. О сущности лидерства. Лидер и группа**

Всюду, где собираются вместе более двух человек, возникает проблема лидерства. В процессе формирования группы некоторые ее участники начинают играть более активную роль, чем другие, им оказывают предпочтение, к их словам прислушиваются с большим уважением, короче говоря, они приобретают доминирующее положение. Таким путём происходит разделение участников группы на ведущих и ведомых, т.е. на лидеров и последователей.

По мере количественного роста группы и, что особенно важно, её стабилизации, среди членов группы складывается ранговая иерархия, и роль лидера приобретает решающее значение в деятельности группы.

Вся жизнь человека протекает в социальном контексте, он живёт и действует в составе разнообразных групп и, следовательно, всю жизнь испытывает влияние всевозможных формальных и неформальных лидеров. Ими могут быть люди разных личностных качеств и общественного положения: учитель, тренер, начальник таможни, начальник отдела и т.п.

Личность лидера и стиль его поведения как доминирующего лица во многом определяют судьбу каждого участника и всей группы в целом. Иначе говоря, лидеры влияют на социализацию индивидов.

Изучая социальное поведение людей, мы можем понять динамику лидерства и вскрыть поворотные моменты жизни групп.

Сколь разнообразны люди и группы, столь же многообразны лидеры и их поведение.

Признаки лидерства можно обнаружить в любой группе, даже среди случайно встреченных нами людей, но во всех случаях будет прослеживаться одна закономерность: лицо, которое выдвинулось как лидер, и стиль его лидерства отражают обстоятельства (подробности) его становления лидером, сущность группы, которой он руководит, а также личностные черты не только самого лидера, но и его последователей.

Несмотря на очевидность феномена лидерства, практически бывает трудно установить, кто же является лидером группы. Существует два основных метода выявления лидера в конкретной группе:

1) путём опроса членов группы с целью выяснить, кому они отдадут предпочтение в выборе направлений деятельности группы (метод самодоклада);

2) путём обращения к сторонним наблюдателям (или специально приглашённым консультантам) с просьбой назвать тех членов группы, которые имеют наибольшее влияние на других, или зарегистрировать относительную частоту успешных актов влияния одних членов группы на других (метод наблюдения).

Общим критерием этих двух методов выявления лидера является фактор влияния, оказываемого личностью на окружающих участников группы. Следовательно, первоначально мы можем определить лидеров как лиц, оказывающих влияние на деятельность группы.

Однако простота и очевидность этого определения обманчивы. Существуют по крайней мере три важных следствия такой формулировки, мимо которых обычно проходят при изучении проблем лидерства.

- Принимая это определение, мы допускаем, что все члены группы в какой-то мере лидеры, поскольку каждый участник в известной степени и в каком-то отношении даже помимо своей воли влияет на действия других членов группы. Поэтому необходимо учесть, что лидерство является количественной переменной, а не наличием (или отсутствием) определённого качества. Правильнее было бы говорить не о наличии, а об объёме способности (потенциала) к руководству у каждого члена группы, не разделяя их фатально на лидеров и последователей.

- Вторым следствием является то обстоятельство, что проявление лидерства есть акт взаимодействия между личностями: не только лидер влияет на последователя, но и последователь влияет на лидера.

Поведение лидеров в значительной степени обусловлено установками (ценностными ориентациями) членов группы. Исследования пока-

зали, что в группах с преобладанием тенденций к равноправию лидер более демократичен; напротив, в группах, где придаётся значение сильной власти, лидер может стать полновластным диктатором.

- В-третьих, мы должны учитывать разницу между лидером как лицом, имеющим значительный объём влияния, и официальным руководителем коллектива, чьё влияние иногда может быть значительно меньшим. Иначе говоря, не все формальные руководители являются фактическими лидерами.

Приняв во внимание перечисленные общие положения, мы можем приступить непосредственно к социально-психологическому анализу проблем лидера и лидерства.

*Возникновение лидерства.* Основную мысль данной темы можно сформулировать следующим образом: возникновение лидерства (неформального руководства) и его функций в группе определяются структурой, положением и задачами группы.

Ранее уже отмечалось, что лидеры благодаря своей центральной позиции играют важную роль в формировании групповых целей, мировоззрения, а также в организации структуры и совместной деятельности членов группы.

Теперь рассмотрим вторую сторону взаимодействия «лидер – группа», поскольку именно структура, положение и задачи группы обуславливают обстоятельства возникновения лидерства и цели, которым оно служит.

В большинстве случаев, как мы указывали, влияние в группе имеет тенденцию сосредоточиваться в руках одного или нескольких лиц, но не распределяться равномерно среди всех участников группы. Это проявляется наиболее отчётливо, когда с течением времени группа стабилизируется во внешней среде.

Естественно, история концентрации лидерства в каждой группе протекает по-разному. Здесь мы наметим лишь некоторые отправные точки и основные события роста и функционирования группы, а также те значимые характеристики её членов, которые способствуют концентрации лидерства и обуславливают отличительные черты этого процесса.

*Лидеры и ранговая иерархия группы.* В процессе количественного роста, увеличения числа функций и конкретизации групповых целей развивается иерархия по степени влияния среди членов группы.

На верхней ступени иерархической лестницы оказывается первостепенный лидер, посередине располагаются лидеры второго и третьего уровней и на нижних ступенях находятся последователи.

В малых сплочённых группах, как правило, и промежуточные лидеры, и последователи представляют на своих уровнях основные черты

верховного лидера. Однако это не относится к большим и сложным группам, где существуют объективные условия для выдвижения многих лидеров.

*Лидер и критические ситуации.* Потребность во влиятельном лидере особенно остро ощущается группой в тех случаях, когда на пути к достижению групповых целей возникает какое-либо препятствие или что-то угрожает группе извне, т.е. когда складывается сложная, критическая ситуация. Это в равной степени может касаться и сложных условий стихийных бедствий, и трудностей учебного процесса.

В таких случаях всегда возникает недостаток согласованного понимания членами группы того, какие шаги следует предпринять, чтобы достигнуть целей или отразить опасность. Если при этом какой-либо индивид сумеет обеспечить достижение целей, или безопасность группы в силу своих личностных качеств (храбрости, умений, знаний, уверенности в себе и т.д.), тогда он, вероятнее всего, станет лидером данной группы.

Степень опасности или трудности преодоления препятствия, с которым сталкивается группа, обуславливает не только факт возникновения лидерства, но также объём и формы его распространения. В наиболее критических ситуациях лидерство сосредоточивается в одних руках.

Исторический анализ возникновения диктаторов показывает, что они появляются именно в критических ситуациях, когда необходимы мгновенные изменения в государстве. Политические авантюристы, жаждущие власти, искусственно создают якобы чрезвычайные ситуации как средство взятия под контроль всех государственных функций и затягивают мнимые кризисы, чтобы сохранить этот контроль.

Если проблемы, с которыми сталкивается группа, очень сложны по своему диапазону, функции лидерства обычно распределяются между несколькими лицами. По мере упрощения задач лидерство становится концентрированным (но при трудности не ниже определённого уровня). При лёгких групповых задачах лидерство снова расплывается (задача настолько проста, что каждый может решить её самостоятельно).

*Лидеры и групповая неустойчивость.* Благоприятная обстановка для выдвижения нового лидера может возникнуть не только под влиянием внешней угрозы, но и вследствие внутригрупповых конфликтов. В какой-то момент лидеры конфликтующих подгрупп займут положение равновесия сил относительно верховного лидера; если группа не распадётся, то лидеры подгрупп вытеснятся одним верховным лидером (им может остаться и прежний лидер).

*Лидеры и бывшие руководители.* Новый лидер, скорее всего, может появиться в тот период, когда прежний лидер не соответствует своему

руководящему положению как стратег, эксперт, плановик и администратор. В такой ситуации кто-либо другой из членов группы принимает на себя эти обязанности. Доказано также, что если лидер не справляется с функцией представительства группы во внешней среде, не умеет «говорить от имени всех», то группа выдвигает нового лидера.

*Лидеры и их потребности.* Как и все члены группы, потенциальный лидер стремится к достижению общегрупповых целей и в то же время имеет какие-то собственные, дополнительные потребности. Будущего лидера отличает то, что эти дополнительные потребности могут быть наилучшим образом удовлетворены путём принятия роли руководителя (или неформального лидера). В зависимости от степени осознанности своих потребностей, ценностных ориентаций будущий лидер может целеустремлённо добиваться ведущей роли или этот процесс может происходить стихийно, вернее, его выдвижением занимаются последователи, убедившись в том, что он обладает суммой необходимых качеств.

В том случае, если он сам стремится к руководящей деятельности, механизм социальной самоорганизации уступает место целенаправленной деятельности, складывающейся из различных элементов.

Среди этих потребностей могут быть стремление к власти, повышение своего социального статуса и другие составляющие ценностные ориентации личности.

Только в том случае, когда среди членов группы есть люди с такими потребностями, можно ожидать, что в данной группе появится лидер. В том случае, когда группа располагает высоким потенциалом лидеров, то возможным решением может стать распределение лидерства между несколькими участниками. Если лидерский потенциал группы невысок, можно ожидать высокую концентрацию власти в одних руках. Если в группе полностью отсутствуют лица с потребностью к лидерству, то лидера в ней не возникнет, и группа может легко распасться.

В итоге, чтобы понять сущность возникновения лидерства, мы должны учесть не только внутрigrупповые факторы, представления и потребности участников группы, но также психологию потенциальных лидеров. Не бывает лидеров без последователей и не бывает лидеров без людей, желающих ими стать. Иначе говоря, если в группе нет людей, ориентированных на лидерство, то члены группы, оказавшись без фактического лидера, становятся формальными участниками группы, но не последователями. Практически в этой группе может быть формальный руководитель, но он регулирует деятельность участников только административно-правовыми средствами.

## 5.2. Функции лидера

Сложность роли лидера, находящегося в стадии становления, может быть раскрыта путём рассмотрения тех многообразных функций, которые входят в позицию лидера. Специфика функций лидера обусловлена особенностями группы, которой он руководит. Так, в демократичных группах решающее значение имеют совершенно другие функции, нежели в авторитарных. Однако это не значит, что руководить группами с демократичной структурой легче, чем с авторитарной: просто эти функции качественно различны.

Многие из функций, к рассмотрению которых мы сейчас перейдём, применимы (или входят в круг обязанностей) формальных руководителей первичных коллективов и крупных организаций.

*Лидер как администратор.* Наиболее очевидной для лидера является роль верховного координатора деятельности группы. Независимо от того, сам ли он разрабатывает основные направления деловой политики или они предписываются ему сверху, в круг его ответственности неизменно входит функция наблюдения за исполнением. Причём сущность административной функции заключается не в самостоятельном выполнении работы, а в распределении её между другими членами группы.

Иногда индивид, оказавшись в роли администратора, страдает от своей неспособности переложить часть ответственности и полномочий на других, поскольку ему кажется, что во всём необходимо его личное участие. В результате он лишает подчинённых чувства ответственности и препятствует их вовлечению в работу группы.

*Лидер как плановик.* Лидер часто принимает обязанности разработчика методов и средств, при помощи которых группа достигает целей. Эта функция может включать в себя как определение непосредственных шагов, так и разработку долгосрочных планов деятельности. Часто лидер является единственным хранителем плана действий: он один знает дальнейшие пути, а все остальные члены группы знакомы лишь с отдельными, не связанными между собой частями плана.

*Лидер как политик.* Одной из важнейших функций лидера является установление целей и основной линии поведения группы. В основном групповые цели и методы их достижения имеют три источника:

- указания сверху, получаемые группой от руководства в соответствии с субординацией. Однако лидеры низшего уровня привлекаются в качестве консультантов с правом совещательного голоса при выработке этих установок;

- указания снизу, т.е. решения самой группы. Хотя цели и средства определены снизу, лидер, тем не менее, несёт ответственность за их реа-



лизацию, поскольку он, будучи членом группы, также вовлечён в выработку этих целей и методов;

- указания самого лидера (при условии, что он обладает автономией в принятии решений).

Таким образом, независимо от источника, определение групповых целей и методов их достижения является обязательной функцией лидера.

*Лидер как эксперт.* Лидер часто является тем лицом, к которому обращаются как к источнику достоверной информации или квалифицированному специалисту. Безусловно, при высокой степени разделения функций в больших группах лидеры (руководители организаций) прибегают к услугам различных заместителей, специалистов и консультантов. Заметим, что в данном случае сам выбор этих экспертов второй ступени наглядно характеризует способности самого руководителя.

В организациях с менее формальной структурой или спонтанно возникших группах лица, обнаружившие наибольшую осведомлённость в сфере групповых целей, сами становятся лидерами. Так, например, в сложных условиях, нередко возникающих на таможне, руководство ситуацией принимает тот, кто более других в ней осведомлён.

Почти во всех случаях, когда члены группы зависят от человека, чьи знания и квалификация в данный момент необходимы для осуществления групповых целей, вокруг этого лица происходит сосредоточение власти, которую он может использовать для укрепления своей роли лидера.

*Лидер как представитель группы во внешней среде.* Лидер является официальным лицом группы, выступающим во внешней среде от имени всех, поэтому участникам группы не безразлично, кто и как их будет представлять. Лидер в этом случае отождествляет собой всех членов группы, их коллективный разум, волю и т.д., трансформирует информацию, исходящую от группы и получаемую для группы.

*Лидер как регулятор отношений внутри группы.* Регулирование личностных и деловых отношений внутри группы осуществляется через коммуникативную сеть, которая может иметь различный вид. В большинстве групп вся информация проходит через лидера, но иногда существуют в группе приближённые к лидеру лица, которые замыкают на себе эту сеть. Существует также и такой тип групп, где лидер является «одним из всех».

*Лидер как источник поощрений и наказаний.* Особенно важным обстоятельством, с точки зрения члена группы, является система поощрений и наказаний, которую лидер применяет для контроля за деятельностью участников группы.

Эта функция предъявляет высокие требования к личностным качествам лидера, особенно в группах, где большее внимание уделяется не материальному, а моральному фактору. Лидер должен знать индивидуальную мотивацию деятельности каждого члена группы, соизмерять силу воздействия поощрительных и карательных мер по отношению к каждому из участников группы. Помимо административного регулирования деятельности членов и применения официальных мер поощрения (объявление благодарности, награждение Почётной грамотой и пр.), лидер может умело применять неформальные социальные санкции, которые обычно складываются в малых группах. Неформальные санкции – это приёмы, с помощью которых люди, знающие близко друг друга, выражают уважение тем, чьё поведение соответствует их ожиданиям, и проявляют недовольство теми, кто не оправдывает их надежд.

Лидер выступает в роли и третейского судьи, и миротворца. Эта функция, безусловно, связана с предыдущей. В условиях конфликтов между членами группы лидер должен выступать как судья и утешитель одновременно, т.е. кого-то поощрять и кого-то наказывать. В связи с этой функцией в руках лидера оказывается средство, благодаря которому он может уменьшать или поддерживать тенденцию к фракционизму внутри группы, в зависимости от того, каковы его личные планы.

*Лидер как пример.* В некоторых типах групп лидер может служить моделью поведения для остальных членов группы, т.е. обеспечивает их наглядным примером того, кем они должны быть и что они должны делать. Начальник отдела таможи, который всегда поддержит инициативу и поможет её реализовать, служит именно таким примером.

Особое место в сознании людей занимают лидеры эталонных групп.

*Лидер как символ группы.* Группы с высокой степенью сплочённости стремятся не только к внутренним, но и внешним отличиям от остальных индивидуумов. Члены таких групп прибегают к различным знакам отличия в одежде и поведении (например, сотрудники таможенных органов). Лидеры, являясь ядром таких групп, начинают выполнять функцию символов, рассматривая своё дело как продолжение своей личности.

В равной степени это касается различных научных школ, представители которых даже после смерти лидера идентифицируют себя с ним.

*Лидер как фактор, отменяющий индивидуальную ответственность.* Нередко лидер играет важную роль для членов группы в освобождении их от ответственности за личные решения и действия, которой они хотели бы избежать. Любимые выражения лидеров – «все претензии – ко мне», «действуйте моим именем», «передайте, что я прика-

зал» – относятся именно к этой функции. Таким образом, в ответ на преданность последователя лидер берёт на себя труд принимать за него решения. Причём последователи довольно охотно передают свою свободу лидерам (в науке это явление получило название «бегством от свободы»).

*Лидер как проводник мировоззрения.* Лидер в большинстве случаев служит источником ценностей и норм, составляющих групповое мировоззрение. В целом оно отражает идеологию того общества, к которому принадлежит группа. В масштабах организации частное мировоззрение группы обычно больше соответствует образу мышления руководства, нежели отдельных рядовых членов. Взгляды в большей степени просачиваются вниз, чем наоборот. Это особенно верно в тех случаях, когда лидер контролирует информацию, поступающую в группу из внешней среды.

*Лидер как «отец».* Многочисленные функции лидера получают интеграцию во всеобъемлющей роли «отца» для членов группы. Истинный лидер – это фокус всех положительных эмоций членов группы, идеальный объект идентификации и чувства преданности. Если лидер в некоторых отношениях не соответствует идеалам последователей, они могут его мысленно «переделать» на свой манер. «Отецеская» роль во многом объясняет ту почти беспредельную власть, которую иногда приобретают лидеры при определённых условиях.

*Лидер как «козёл отпущения».* Насколько лидер может быть объектом положительных чувств в случае достижения группой поставленных целей, настолько же он может подвергнуться остракизму в случае неудачи. Когда группа находится не в самом лучшем состоянии, лидер может оказаться тем замещающим объектом, на которого и возложат всю ответственность за неудачи.

Особым случаем является утрата членами группы иллюзий относительно действительных целей или личности лидера. Поэтому идейные противники так настойчиво ищут факты, компрометирующие лидера альтернативной группы.

Безусловно, не все члены группы одинаково воспринимают личность и поступки лидера. Отметим, что лидер (впрочем, как и все остальные люди) существует в сознании последователей в рамках их личности, т.е. возможности восприятия человека человеком ограничиваются личностными данными воспринимающего. Кроме того, чем менее доступен лидер, тем больше он предоставляет простора для фантазии последователей в конструировании его образа.

Перечисленные функции лидеров имеют неодинаковое значение применительно к различным типам групп. Поэтому трудно выделить

среди названных ролей лидера главные и второстепенные: их значение колеблется в зависимости от внутренних и внешних факторов, всего того, что мы называем жизнью коллектива.

### **5.3. Лидеры и стиль их деятельности**

Краткое содержание этой темы может быть сформулировано следующим образом: характеристики лидера и тип его деятельности отражают цели и нормы группы, а также личность лидера.

Факторно-аналитические работы, проведенные Халпином и Вайнером (Halpin & Winer), убеждают, что индивидуальные различия в деятельности лидеров могут быть определены путём введения двух относительно независимых параметров, характеризующих образ действий лидеров:

1) как осуществляется мотивация деятельности членов группы, поддержание внутригруппового равновесия, так и достигается удовлетворённость;

2) как намечаются пути и средства для достижения групповых целей, так и реализуется координация деятельности членов группы.

В сфере каждого из этих параметров лидеры ведут себя по-разному.

Лидер, ориентированный на достижение согласия, мотивирует деятельность членов группы, проявляя к ним внимание, отмечая хорошую работу, подчёркивая важность гармонии внутригрупповых отношений. Он остаётся доступным, учитывает предложения, исходящие от членов группы (инициатива) и привлекает их к участию в планировании и определении задач группы.

Лидер директивного типа наказывает участников группы за плохую работу, безразличен к эмоциональному самочувствию членов группы, действует без совещаний, не объясняя своих решений и отвергая мнения рядовых участников группы.

Второй параметр тактики действий лидера особенно важен в тех случаях, когда группа сталкивается с какой-либо сложной проблемой. Общая характеристика действий лидера связана с такими первичными функциями, как администрирование, планирование, контроль исполнения.

Лидер коллегиального типа поведет согласует новые идеи с членами группы, стремясь понять: правильно ли он понят? По возможности такой лидер стандартизирует этапы работы, упрощая выполнение заданий.

Таким образом, лидер, обладая определённым влиянием, должен мотивировать деятельность членов группы, обеспечивать внутригруппо-

вое равновесие и удовлетворённость, и в то же время направлять и координировать усилия группы для достижения стоящих перед нею задач.

Заметим, что под мотивацией понимается обоснование конкретных форм деятельности участников группы путём выявления и использования их индивидуальных мотиваторов.

Мотиваторы – это факторы, способные дать человеку удовольствие от выполняемой работы за счёт удовлетворения врождённой потребности психологического роста и стремления к повышению своей компетентности. К мотиваторам относятся факторы достижения, признания, личной ответственности, роста, продвижения вперёд и другие аналогичные факторы, связанные с самовыражением личности через работу<sup>20</sup>.

То, что в повседневной практике называется индивидуальным подходом к работнику, является по существу стремлением обнаружить его индивидуальные мотиваторы и использовать их для управления деятельностью работника.

*Лидер – специалист по заданию и регулированию отношений в группе.* В большинстве формальных групп руководитель должен сочетать эти две функции для успешного руководства. Неспособность руководителя к осуществлению хотя бы одной из них неизбежно приводит к возникновению неформального лидера, который принимает на себя одну из этих функций.

В группах без официального руководителя указанные функции распределяются между двумя лицами, которых можно условно назвать «специалистом по заданию» и «специалистом по сохранению группы, регулирующим социально-эмоциональные отношения».

«Специалист по заданию» выбирается вследствие того, что он имеет наилучшие идеи и делает больше других для руководства дискуссией. Он концентрирует внимание и действия на задании группы, играя агрессивно-побудительную роль в движении группы к решению задачи. По этой причине он вызывает к себе недружелюбное отношение участников. Одновременно выдвигается человек, нравящийся большинству: он оказывается избранником потому, что проявляет стремление к разрешению эмоциональных конфликтов, снятию напряжения в целях сохранения единства группы. Такой человек обеспечивает выживание группы, стремясь к взаимозависимости участников.

Есть достаточно данных о том, что люди положительно воспринимают авторитарное руководство, когда они ощущают эмоциональную неустойчивость или оказываются в двусмысленной или критической

---

<sup>20</sup> Андреева Г.М. Социальная психология [Электронный ресурс] // <http://psylib.org.ua/books/andrg01/index.htm>, М.: Наука, 1994.

социальной ситуации. Следует помнить, что одна из функций руководителя – освобождать индивида от ответственности, связанной с принятием решения. Тезис о готовности людей к принятию авторитарного руководства в стрессовых условиях подтверждается исследованиями Пика, Ланцетты и Циллера<sup>21</sup>.

#### 5.4. Восприятие лидера его группой

Лидер должен восприниматься как «один из нас». Изучение деловых биографий преуспевающих лидеров показывает, что лидер имеет определённые общие характеристики с членами группы. Поэтому он воспринимается как «один из нас», а не «пришелец». Идентификация самих себя с пришельцем была бы для группы крайне затруднительна.

Лидер должен восприниматься как «подобный большинству из нас». Ему мало быть настоящим членом группы, он должен восприниматься как в особой степени воплощающий в себе нормы и ценности, имеющие наибольшее значение для группы.

До какой степени лидеры устоявшихся групп могут изменять принятые в них нормы и ценности? Концепция лидера как «великого человека» предполагает, что он может навязывать свои желания группе, прибегая к власти, свойственной его положению (статусу). Однако есть и другая концепция, согласно которой группа всегда сильнее лидера, и поэтому он вынужден принять нормы, принятые в группе. В целом вопрос о влиянии лидера очень интересен и важен, но пока ещё не полностью выяснен. Возможно, что для того, чтобы оставаться лидером, он должен принимать (или делать вид, что принимает) традиции, нормы и цели группы и помогать группе в достижении целей.

*Лидер должен восприниматься как «лучший из нас».* Принять основные нормы и ценности группы – ещё недостаточно, чтобы стать лидером. Нужно быть не только как «большинство из нас», но и стать «лучшим из нас», поскольку лишь представляясь выдающейся личностью, он может служить примером для группы и символизировать «отца». Быть лучшим необходимо также для того, чтобы осуществлять эффективное управление и кооперирование работы группы. Если лидер не является экспертом относительно задач группы, то эти задачи или не будут выполнены, или будут выполнены крайне посредственно.

---

<sup>21</sup> Ермакова Ж.А. Лидерство как социально-психологический феномен. М., 2002 [Электронный ресурс]: [www.psyworld.ru/students/texts/liderstvo.html](http://www.psyworld.ru/students/texts/liderstvo.html).

Но хотя лидер и должен быть лучшим из нас, он не должен быть и намного лучше. Он не должен быть и намного умнее. Во-первых, слишком умный не воспринимается как «один из нас». Во-вторых, его интересы тогда могут быть далеки от проблем группы: он не будет достаточно мотивирован для того, чтобы помогать группе. В-третьих, могут возникнуть проблемы коммуникабельности ввиду большого различия в интеллекте. И, наконец, есть основания полагать, что очень умный лидер предпримет нововведения, к принятию которых группа не готова, поскольку они противоречат установившейся групповой идеологии: в этом случае лидер не будет и как «большинство из нас».

*Лидер должен оправдывать ожидания последователей.* У членов группы может быть общее установившееся мнение относительно того, как должен вести себя лидер и какие функции он должен выполнять. И они будут выбирать и удерживать только таких лидеров, которые соответствуют их ожиданиям.

Две функции лидера, рассмотренные ранее (устранение индивидуальной ответственности и символизация отца), предполагают, что в лидеры будет выбран тот, кто способен удовлетворить такие потребности индивида, как потребность на кого-то положиться, с кем-то «сродниться» и т.д.

Таким образом, личность выбираемого лидера частично зависит от личностных свойств последователей.

В управлении таможенными органами предпочтение отдается волевому, директивному руководству: подбираются руководители подразделений, способные оказывать давление, принуждать, толкать. В других группах или организациях может быть отдано предпочтение более мягкому стилю руководства.

### **5.5. Личностные характеристики лидеров**

Вряд ли можно выделить личностные черты, которые во всех ситуациях позволяют безошибочно определить эффективного лидера. Однако есть некоторые черты, достаточно хорошо характеризующие эффективного лидера в целом ряде различных ситуаций. Как правило, лидеры более умны (но не намного более), чем их последователи. Современные научные исследования, охватывающие период в 58 лет, свидетельствуют также, что лидеры лучше приспособлены к обстановке и к жизни в целом, более склонны доминировать, в большей степени экстравертивны, более мужественны, менее консервативны и имеют большую степень интуиции в области межличностных отношений, чем рядовые члены группы. Но эти отличия не велики.

Экспериментальные средства для выявления способностей к руководству (неформальному лидерству), которыми располагают современные исследователи, весьма многочисленны и, как правило, требуют нарушения определённых этических норм.

## **Глава 6. ВЛАСТЬ И ВЛИЯНИЕ**

### **6.1. Проблема власти и личного влияния в процессе управления современной организацией**

Основная причина трудностей руководящего персонала заключается в наличии факторов и людей, которыми нельзя управлять, применяя к ним свою власть. Такая ситуация появляется по причине того, что руководитель часто зависит от людей, которые ему формально не подчинены. Если руководитель не может эффективно взаимодействовать с этими многочисленными «неуправляемыми» силами, то он не может выполнять свою собственную работу, а это обязательно снизит эффективность как индивидуального трудового вклада, так и деятельности всей организации в целом.

Также если руководитель не обладает достаточной властью, чтобы влиять на тех, от кого зависит эффективность его деятельности, то он не сможет получить ресурсы, необходимые для определения и достижения целей организации через других людей.

В современном менеджменте существует не один подход к проблеме лидерства (власти):

- подход с позиций личных качеств лидера, согласно которому эффективные руководители обладают определённым набором личных качеств. Сформировав в себе эти качества, можно стать эффективным руководителем;
- поведенческий подход, который основной акцент делает на определение наиболее эффективного поведения лидера;
- ситуационный подход, в рамках которого учёные пытаются определить, какое поведение и личные качества лучше всего соответствуют определённым ситуациям.

Для применения подхода с позиции личных качеств американским консультантом Уорреном Беннисом была разработана теория личных качеств:

- 1) управление вниманием – способность лидера представлять результаты деятельности так, чтобы это было привлекательно для других;
- 2) управление значением – способность так передать значение созданного образа, идеи и видения, чтобы они были поняты и приняты;



3) управление доверием – способность построить свою деятельность так, чтобы получить полное доверие своих сотрудников;

4) управление собой – способность знать и вовремя признавать сильные и слабые стороны своей деятельности, умение привлекать для исправления слабых сторон ресурсы других людей<sup>22</sup>.

Прочность власти и преобладание той или иной её формы зависит не только от конкретной специфики организации, но и от развития общества в целом, культурного и образовательного уровня работников и руководителей. Так, в настоящее время имеет место объективная тенденция к ослаблению любой власти, в том числе и власти менеджеров. Конкретные причины этого заключаются в следующем:

- значительно сократился разрыв в уровне знаний между руководителями и подчинёнными, их квалификацией;
- если прежде преобладание руководителей во всех областях, связанных с профессиональной деятельностью, было неоспоримым, то сейчас зачастую подчинённые превосходят их во всех отношениях, оставая руководителю лишь личностный авторитет.

*Баланс власти.* Многим кажется, что обладание властью подразумевает возможность навязывать свою волю независимо от чувств, желаний и способностей другого лица. Однако сейчас повсеместно признаётся, что влияние и власть в равной мере зависят от личности, на которую оказывается влияние, а также от ситуации и способности руководителя. Не существует реальной абсолютной власти, так как никто не может влиять на всех людей во всех ситуациях.

Властью может обладать не только руководитель, но и подчинённый, и, соответственно, существует так называемая власть подчинённых. Обычно руководитель имеет власть над подчинёнными потому, что последние зависят от него в таких вопросах, как повышение заработной платы, рабочие задания, продвижение по службе, расширение полномочий, удовлетворение социальных потребностей и т.п. Однако в некоторых ситуациях подчинённые имеют власть над руководителем, так как последний зависит от них в таких вопросах, как необходимая для принятия решений информация, неформальные контакты с людьми в других подразделениях, чьё содействие необходимо для руководителя, влияние, которое подчинённые могут оказывать на своих коллег, и способность подчинённых выполнять задания. Кроме подчинённых над руководителем могут иметь власть и его коллеги, обладающие важными для него и

---

<sup>22</sup> Воробьёв А.А. Законы лидерства // Управление персоналом, 2007. № 12. С. 35–36.

для деятельности всей организации ресурсами (доступ к важным персонам, информационные ресурсы, доступ к услугам, деньгам и т.д.).

А для того чтобы власть в организации была более эффективной и работала для достижения общих целей, необходимо работать так, чтобы существовал гармоничный баланс власти подчинённых и власти руководителя.

*Повышение эффективности власти.* Для повышения эффективности власти и влияния необходимо ввести в структуру властных отношений власть, основанную на вознаграждении и использовать эффект партнёрства в истинной форме.

Власть, основанная на вознаграждении, – это очень эффективный способ заинтересовать работника и привлечь его к труду на благо организации. Речь идёт о некоторой системе «бонусов», получаемых руководителем или специалистом (периодически или единовременно), вносящим значительный вклад в работу организации.

Но в этой форме власти, как и во всех других, есть недостатки. Сложностями в применении власти, основанной на вознаграждении, является ограниченность соответствующих ресурсов организации и определение формы и размера вознаграждения, достаточного для стимулирования соответствующего сотрудника организации. Для эффективной реализации власти, основанной на вознаграждении, необходимо удовлетворять эти потребности персонала, используя различные подходы в зависимости от статуса сотрудника.

Менеджеру высшего звена можно давать возможность приобретения акций организации или присваивать статус партнёра, премируя процентами от общей прибыли. Для поощрения менеджеров среднего и низшего звена можно применять более простые формы премирования. Если говорить о таможенных органах, то речь может идти только о «социальном лифте» и о премировании.

Система влияния, основанная на материальном стимулировании, должна быть очень хорошо продумана с точки зрения психологии персонала и должна побуждать работников проявлять максимум старания и энтузиазма при выполнении должностных обязанностей. Коллективные единовременные премии, выдаваемые без такой системы, будут восприниматься персоналом, в лучшем случае, как приятная неожиданность, но не поспособствуют более интенсивной и качественной работе, что является напрасной тратой денежных средств предприятия.

На так называемых «штрафах» власть вообще ни построить, ни удержать невозможно. Во-первых, то, что не прописано в законодательстве и по своей сути незаконно, вызывает сомнение в компетентности

руководителя. Во-вторых, сумма такого «штрафа» всегда субъективна и не даёт возможности объективно разобраться в сложившейся ситуации.

## 6.2. Партнёрство в истинной форме

Эффект влияния механизма «партнёрства» можно распространить на всех работников, но более всего он подходит для менеджеров высшего звена.

Партнёрство тесно связано с принципом влияния через участие, и при грамотном совмещении их можно получить очень хорошие результаты. Для этого необходимо:

1. Создать в организации (эффективно используя власть, основанную на вознаграждении, и другие приёмы влияния на психологию коллектива) атмосферу сплочённости во имя общей цели – процветания организации, и, как следствие, личного процветания. При этом работник, некачественно выполняющий свою работу, подводит всю организацию, нанося ущерб общему делу.

2. Создать такие условия, при которых каждое мнение будет услышано, вне зависимости от ранга и статуса работника.

3. Обеспечить беспристрастную оценку мнений и принятия решений.

4. Обеспечить содействие исполнителю по принятому решению. Для этого, помимо коллективного осознания, что решаемая исполнителем задача нужна организации, а значит – каждому сотруднику, необходимо, чтобы объём работы, произведённой соисполнителем, а также качество исполнения были зафиксированы для объективного анализа эффективности его деятельности, загруженности работой и последующего распределения «бонусов».

Успешная работа требует согласованности действий всех её участников. Это возможно только при условии единого руководства, подчинения всех работников единой воле. Однако такое единство не может возникнуть случайно: его необходимо организовать, активизировать и поддерживать деятельность как отдельного работника, так и всей группы.

Руководитель должен знать те силы и средства, с помощью которых это можно сделать.

Каждый раз, когда руководитель даёт указания исполнителю или группе исполнителей, то он предполагает, что его указание полностью отразится в сознании людей и сразу же последуют желаемые действия. Но в жизни так бывает не всегда. Даже при более или менее полном осознании человеком своих задач и функций может не последовать ожидаемых действий. Для этого нужны определённые усилия руководителя, которые способны повлиять на поведение людей.

Влияние – это использование конкретных средств, с помощью которых одно лицо вносит изменение в поведение, отношение и т.д. другого лица. Средства могут быть самые разнообразные: от просьбы, сформулированной весьма корректно, до требований; от высказывания идей до угроз.

Руководитель должен представлять эффект своего влияния на поведение будущего исполнителя. В результате руководитель и исполнитель усваивают схожую или несхожую манеру поведения на будущее.

Здравый смысл подсказывает, что для того, чтобы обладать влиянием, необходимо иметь возможность держать под своим контролем что-либо, имеющее значение для исполнителя. То, что создаёт его зависимость от вас и заставляет его действовать так, как желаете вы. Это «что-то» и является основными потребностями исполнителя.

Влияние основывается на обращении к активным потребностям исполнителя.

Никто не может влиять на людей в любых ситуациях. Влияние зависит от конкретной ситуации, от способностей руководителя, а также от той личности, на которую оказывается влияние. Руководитель зависит от своего непосредственного начальника, от подчинённых и коллег. Без содействия этих людей, представляющих собой часть окружения руководителя, он не может влиять и осуществлять свои функции.

Руководитель должен оказывать влияние на подчинённых таким способом, который побуждает их к действию, к фактическому труду, к подчинению, необходимому для достижения целей фирмы. Для того чтобы влияние было действенным, руководитель должен сам в полной мере осознавать интересы организации и свои ролевые возможности, проявить волю и использовать власть. Чтобы влиять, необходимо имеет основу влияния – власть.

Власть – это способность влиять на поведение других людей, возможность оказывать воздействие на их деятельность с помощью какого-либо средства: воли, принуждения, поощрения, внушения, деловой интриги и т.д.

Как правило, руководитель имеет власть над подчинёнными потому, что они зависят от него в таких вопросах, как содержание рабочего задания, повышение заработной платы, повышение в должности и т.д. Однако в некоторых случаях подчинённые имеют власть над руководителем, так как он зависит от них в таких вопросах, как сотрудничество, получение достоверной информации и т.д.

Успешный руководитель всегда будет соблюдать баланс власти над подчинёнными и своей зависимости от них. Осуществляя власть, он бу-

дет заботиться о реализации групповых целей, о помощи группе в средствах их достижения.

### 6.3. Формы власти

Власть может принимать разнообразные формы. Основы власти можно представить в виде четырёх главных форм:

1. Власть, основанная на принуждении.
2. Власть, основанная на вознаграждении.
3. Должностная (традиционная) власть.
4. Власть авторитета.

Эти основы власти являются инструментом, с помощью которого руководитель может заставить подчинённых выполнять работу, направленную на достижение целей организации. Они также являются средствами, которые могут быть использованы неформальными лидерами, чтобы помешать достижению этих целей. У каждой формы власти есть свои плюсы и минусы, и никто не способен руководить людьми во всех ситуациях.

*Власть, основанная на принуждении*, – это влияние через страх. Исполнитель верит, что влияющий может наказать, лишив потребности, или вообще сделать какие-то неприятности. Поэтому через страх люди сознательно или бессознательно разрешают на себя влиять.

Обычно страх ассоциируется с насилием, с физической болью. Но это далеко не единственный механизм страха. Например, страх потерять интересную и хорошо оплачиваемую работу свойственен, кажется, всем.

В определённых обстоятельствах можно легко и успешно использовать страх: намёк на увольнение или понижение в должности, как правило, даёт немедленные результаты.

Но для компетентного подчинённого такие грубые приёмы не так страшны, как кажется руководителю. Гораздо чаще страх, нагоняемый на такого подчинённого, направлен не на его материальные интересы, а на его самолюбие. Например, вскользь брошенное замечание, что другой уже давно справился бы с таким заданием, унижает и может вселить страх.

Влияние через страх действует только в том случае, если человек нарушает регламентированное поведение. Поэтому, чтобы использовать такой инструмент, как страх, необходимо иметь систему контроля.

Исследования показывают, что трудовой коллектив, где используется власть, основанная на принуждении, скорее всего, характеризуется менее высокой производительностью труда и более низким качеством труда.

*Власть, основанная на вознаграждении.* Обещание вознаграждения – один из самых старых и часто самых действенных способов влияния на других людей. Исполнитель верит, что влияющий имеет возможность удовлетворить насущную потребность или доставить удовольствие.

Власть, основанная на вознаграждении, оказывает влияние через положительное подкрепление ожиданий подчинённого. Он не может сопротивляться этому влиянию, и руководитель добивается от него желаемого поведения.

Чтобы влиять на поведение, вознаграждение должно восприниматься как достаточно ценное, то есть оно должно быть адекватно согласию на влияние. Эта воображаемая адекватность является главным преимуществом власти, основанной на вознаграждении.

Руководитель должен правильно оценить то, что в глазах подчинённого является вознаграждением, и фактически предложить его ему. Однако на практике у руководителя есть масса ограничений в возможности выдавать вознаграждение. Любая организация, включая таможенные органы, имеет ограниченное количество ресурсов на поощрение. Поэтому успешный руководитель должен научиться использовать и другие способы влияния.

*Должностная власть.* Исторически самым распространённым инструментом влияния была законная власть, основанная на должностном статусе руководителя.

Должностная власть определяется существующей системой субординации (соподчинения) и совокупностью функций, прав и обязанностей в структуре управления. Она определяется предоставлением руководителю полномочий по принятию и реализации управленческих решений, изданию нормативных актов, по принуждению подчинённых к их исполнению.

Все руководители пользуются законной властью, потому что им делегированы полномочия управлять другими людьми. Эти основы власти являются инструментами, с помощью которых руководитель может заставить подчинённых выполнять работу, направленную на достижение целей организации.

Исполнитель верит, что влияющий имеет право отдавать приказания и что его долг подчиняться им. Это влияние стало традицией, в результате которой подчинение приведёт к удовлетворению потребностей исполнителя.

Бесперебойное функционирование организации прямо зависит от готовности подчинённых по традиции признавать законную власть руководителя. Но такое влияние возможно до тех пор, пока руководитель

способен удовлетворить потребности подчинённого. Система, основанная на традициях, рухнет, если не даст своим лояльным сторонникам ожидаемого.

Традиция особенно важна для формальных трудовых коллективов. Возможность поощрять и наказывать укрепляет полномочия руководителя отдавать приказы. С помощью традиции повышается быстрота и предсказуемость влияния и значительно упрощается принятие многих решений.

Предоставление вознаграждений в первую очередь тем, кто лучше подчиняется системе, чем по-настоящему компетентным её членам, подкрепляет способность руководителя использовать традицию с целью добиться покорности своих подчинённых.

Традиция обладает огромным преимуществом – безличностью. Исполнитель реагирует не на деловые качества руководителя, а на должность. Это повышает стабильность, что для таких организаций, как таможня, очень важно.

В последние годы эффективность влияния через традицию снизилась. Растущий уровень благополучия и защищённости, более высокий уровень образования, более продолжительный досуг в среднем увеличивают уровень потребности в том, чтобы быть мотивированным компетентностью, уважением и успехом. Возможно, основы традиционной власти подорваны тем, что недостаточно вознаграждаются хорошие исполнители и не наказываются те, чьё поведение мешает росту производительности.

Некоторые исследователи отмечают, что если полагаться только на традиционную власть, то это может породить проблемы, потому что войдёт в противоречие с ценностями современного сотрудника, связанными с его работой. Это может привести к недостаточному использованию потенциала человеческих ресурсов.

*Власть, основанная на авторитете.* Одной из форм осуществления власти является авторитет. Авторитет – это положительная оценка достоинств руководителя и убеждённость подчинённых в правильности и точности принимаемых им решений.

Характеристики влияющего настолько привлекательны для исполнителя, что он хочет быть таким же, как влияющий. Исполнитель верит, что влияющий обладает знаниями и опытом, которые позволят ему удовлетворить свои потребности.

Авторитет основывается на двух источниках:

- 1) на вере в личностные особенности человека, его престиж;
- 2) на вере в способности человека, его деловые качества.

Реальный авторитет складывается как единство специалиста, должности и личности. Его завоёвывает сам руководитель, который предстаёт перед коллективом как человек, наделённый умом, волей, принципиальностью, как человек требовательный, но справедливый, обладающий необходимыми нравственными качествами.

Без авторитета нет достойного руководителя. Отсутствие или недостаток авторитета вызывает массу сложностей во взаимоотношениях руководителя с подчинёнными.

Среди положительных черт руководителя, в первую очередь, можно отметить следующие:

- функциональные обязанности руководителя вызывают понимание;
- компетентность руководителя вызывает удовлетворение;
- методы деятельности вызывают одобрение;
- личные качества вызывают уважение.

Для приобретения авторитета требуется время. На первом этапе нужен внешний авторитет, который основан на следующих признаках:

- церемония вступления в должность;
- награды, знаки отличия, звания, должности;
- большой рабочий кабинет;
- ограничения в допуске посетителей;
- служебная машина;
- размер заработной платы и иных доходов и т.д.

Эти внешние признаки на первых порах, пока нет своего мнения, облегчают подчинённым признавать власть руководителя. Быстро приобретает и укрепляет свой авторитет тот руководитель, стиль работы которого вызывает доброжелательную реакцию подчинённых и коллег.

Руководитель не может выполнять работу лучше всех. Главное, что он относится к подчинённым искренне и доброжелательно, принимает решения лишь тогда, когда знает вопрос лучше, чем подчинённые.

Авторитет руководителя основан на доверии подчинённых:

- на убеждении доброжелательного отношения к подчинённым;
- на убеждении, что руководитель обладает широким кругозором;
- на уверенности в том, что руководитель принимает решения в некоторых случаях потому, что он лучше знает вопрос, чем подчинённые, а в других случаях привлекает для этого подчинённых.

*Авторитет личности.* Авторитет личности – это власть, основанная на бессознательной, харизматической вере. Это влияние примера.

Характеристики влияющего настолько привлекательны для исполнителя, что он хочет быть таким же, как влияющий. На уровне подсозна-



ния подчинённый отождествляет себя с руководителем. Это удовлетворяет его потребность в принадлежности и уважении.

Приведём пример некоторых характеристик харизматических личностей.

1. Обмен энергией. Создаётся впечатление, что эти личности излучают энергию и заряжают ею окружающих людей.

2. Внушительная внешность. Лидер не обязательно красив, но привлекателен, обладает хорошей осанкой и прекрасно держится.

3. Независимость характера. В своём стремлении к благополучию и уважению эти люди не полагаются на других.

4. Хорошие риторические способности. У них есть умение грамотно, твёрдо говорить и способность к межличностному общению.

5. Восприятие восхищения своей личностью. Они чувствуют себя комфортно, когда другие выражают восхищение ими, не впадая в надменность и себялюбие.

6. Достойная, уверенная манера держаться. Они всегда выглядят собранными и владеющими ситуацией.

Руководитель, располагающий личностным авторитетом, всегда имеет своё лицо.

*Авторитет специалиста.* Авторитет специалиста – это власть, основанная на разумной вере. Исполнители верят в компетенцию руководителя.

Подчинение является сознательным и логичным, потому что влияющий обладает знаниями и опытом, которые позволят удовлетворить им свои потребности. Влияние руководителя достигается благодаря его видимым достижениям. Разумная вера в руководителя заставляет повиноваться ввиду убеждения в правильности и точности его распоряжений.

Возрастающая сложность технологий ускорила и усилила использование разумной веры как механизма влияния в современных организациях. Некоторые исследования показали, что если группе людей только скажут, что один из них является специалистом (экспертом) в определённой сфере деятельности, то группа скорее будет следовать рекомендациям этого человека.

Разумная вера объясняет, почему специалисты могут оказать действительное влияние в организации, даже если они не обладают формальными линейными полномочиями. Если когда-то специалист оказался прав, линейный руководитель потом, как правило, будет прислушиваться к его мнению, не возражая ему.

Принимая на веру мнения специалистов, линейный руководитель, таким образом, высвобождает своё время. Отказ принять совет специалистов на веру может означать, что линейный руководитель больше за-

ботится о защищённости своей персоны, чем об удовлетворении более высоких потребностей своих подчинённых.

В некоторых случаях влияние разумной веры может изменить баланс власти руководителя и подчинённого, поскольку руководителю нужна информация и рекомендации подчинённого. По меньшей мере, временно у подчинённого может оказаться больше власти, чем в похожей ситуации у руководителя. Возможно, и сам руководитель на первых порах работы в этой должности окажется под сильным влиянием разумной веры авторитета специалистов и примет на веру многое из того, что скажут ему подчинённые.

*Влияние путем сотрудничества.* Всё более высокий образовательный уровень исполнителей во многих случаях ликвидировал интеллектуальный разрыв между руководителем и подчинёнными. С годами социальные и финансовые различия между людьми также уменьшились. Следовательно, становится всё труднее основывать власть только на принуждении, вознаграждении, традиции или авторитете.

По мере того, как способности подчинённых подошли вплотную к способностям руководителей, стала возрастать необходимость искать сотрудничества со стороны подчинённого, чтобы иметь возможность на него влиять.

Две формы влияния, которые могут побудить подчинённого к активному сотрудничеству, – убеждение и участие. Современные руководители могут стать более успешными руководителями, если они будут совершенствовать свои навыки в этих двух формах влияния.

#### 1. Влияние путём убеждения.

Убеждение – это эффективная передача своей точки зрения другому. Руководитель заставляет подчинённого поверить в необходимость выполнения работы самостоятельно. Он признаёт квалификацию подчинённого, доверяет ему как специалисту и выражает уверенность, что всё будет сделано в установленные сроки и качественно.

Используя убеждение, руководитель молчаливо допускает, что подчинённый обладает какой-то долей власти, которая может уменьшить возможность руководителя действовать. Другими словами, руководитель признаёт свою зависимость от подчинённого.

Убеждение влияет тем, что доводит до сознания подчинённого тот факт, что, выполнив желание руководителя, он удовлетворяет как специалист свою собственную потребность. Для убеждения руководитель использует логику и эмоции в зависимости от ситуации и расположения подчинённого.

Некоторые методы влияния путём убеждения можно схематично представить следующим образом:

- постарайтесь точно определить потребности подчинённого и апеллируйте к этим потребностям;
- говорите, сообразуясь с интересами подчинённого, а не своими собственными;
- при разговоре постарайтесь вызвать доверие и ощущение надёжности.

## 2. Влияние через участие.

Влияние через участие идёт даже дальше, чем убеждение в признании власти и способностей подчинённого. Здесь руководитель просто направляет усилия на совместную работу. Это способствует обмену информацией и объединению усилий в единую позицию, в которую оба искренне будут верить.

Влияние через участие имеет успех потому, что люди, вдохновлённые потребностями высокого уровня, как правило, работают усерднее всего на ту цель, которая была сформулирована с их участием.

Участие в принятии решений совершенно явно апеллирует к потребностям более высокого уровня – потребностям власти, компетенции, успеха, самовыражения.

Поэтому указанный подход необходимо использовать только в тех случаях, когда такие потребности являются активными мотивирующими факторами, и при условии, что можно положиться на то, что подчинённый будет работать на решение задачи, которую он сам выбрал.

К сожалению, исследования показали, что участие в управлении подходит не для всех ситуаций. Исполнители, которые не любят неясности, не очень склонны к индивидуализму и предпочитают чётко регламентированные задания, лучше всего работают в более контролируемых условиях.

Одной из причин, почему участие в управлении распространено не так широко, может быть и тот факт, что руководители не хотят отказываться от своих традиционных полномочий и прерогатив.

## 6.4. Практическое использование влияния

Страх, вознаграждение, традиция, авторитет, убеждение и участие являются инструментами управления, которые руководитель использует для влияния на подчинённых, обращаясь к их потребностям. Но даже тот редкий руководитель, который имеет в своём арсенале все эти инструменты, должен их использовать в зависимости от конкретных ситуаций.

Чтобы побудить других к работе (особенно творческой), руководителю бывает недостаточно только власти. Чтобы влияние через власть было достаточно сильным, необходимо наличие следующих условий:

- подчинённый должен рассматривать влияние как источник удовлетворения (неудовлетворения) какой-то своей потребности;
- подчинённый должен высоко ценить ту потребность, к которой апеллирует руководитель;
- подчинённый должен считать достаточно высокой вероятностью удовлетворения потребности в случае решения поставленной задачи;
- подчинённый должен верить, что его усилия будут справедливо оценено руководителем.

Методы убеждения и участия действуют более медленно и менее определённо. Они способствуют увеличению эффективности управления, когда подчинённым будет предложено удовлетворение потребностей более высокого уровня, особенно если задача не структурирована и требует творческого подхода.

## **Глава 7. КОНФЛИКТЫ, СТРЕССЫ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ**

### **7.1. Взаимосвязь конфликтов и стрессов**

Конфликт – органическая составляющая жизни общества и организации, а стресс – комплексный процесс, который включает и физиологические, и психологические компоненты. С помощью стресса организм как бы мобилизует себя целиком на самозащиту, на приспособление к новой ситуации, приводит в действие защитные механизмы, обеспечивающие сопротивление воздействию стресса или адаптацию к нему.

Когда люди думают о конфликте, они чаще всего ассоциируют его с агрессией, угрозами, спорами, враждебностью и т.п. В результате бытует мнение, что конфликт – явление всегда нежелательное, что его необходимо избегать любым путём, а если этого не удалось сделать, то медленно разрешать, как только он возник.

Современная точка зрения заключается в том, что даже в организациях с эффективным управлением некоторые конфликты не только возможны, но и желательны. При этом следует помнить о том, что конфликт не всегда носит положительный характер. В некоторых случаях он может мешать удовлетворению потребностей отдельной личности и достижению целей организации в целом. Например, сотрудник таможенного органа, который на заседании у начальника таможни спорит только потому, что не спорить он не может, вероятно, снизит степень удовлетворения потребности в принадлежности и уважении и, возможно, уменьшит способность таможни принимать эффективные решения.

Конфликт порождает стресс. Можно привести много тому примеров, поскольку ни для кого не секрет, что тревоги и волнения от конфликтов являются неотъемлемой частью человеческой жизни. Однако часто повторяющийся и продолжительный стресс крайне вреден для психического и физического здоровья. По данным научных исследований, длительный стресс и связанная с ним гормональная перестройка увеличивают риск возникновения инсульта, заболеваний желудочно-кишечной системы, нарушений сна и др.

Хронический стресс, особенно у негативно настроенных людей, повышает риск инсулинорезистентности, предшествующей развитию сахарного диабета II типа. Длительный стресс отрицательно влияет на психическую сферу: ухудшаются память и способность к концентрации, возникают депрессия, тревожность, гнев, раздражение.

К счастью, многих проблем можно избежать, если использовать специальные техники борьбы со стрессом. Победить хронический стресс помогают врождённые защитные механизмы. С точки зрения физиологии, расслабление – это обратная сторона напряжения. Для глубокого расслабления характерны такие процессы, как снижение интенсивности обмена веществ и артериального давления, замедление дыхания и сердцебиения, расслабление мышц. Достичь глубокого расслабления можно разными способами.

## **7.2. Природа и причины стрессов**

Стресс (от лат. «туго натянуть») – это состояние напряжения, возникающее у человека под влиянием сильного воздействия. Даже в наиболее прогрессивной и хорошо управляемой организации существуют такие ситуации и такие условия работы, которые вызывают стресс. Так, например, руководитель испытывает стресс, так как у него не хватает времени для выполнения всего объёма запланированных работ. Возникает чувство беспокойства (стресс), когда ситуация выходит из-под контроля. Есть проблема и нет ей альтернативы, но решить её надо срочно. Это тоже стресс.

Небольшие стрессы – это довольно обычное и часто встречающееся явление (повышенная раздражительность или бессонница перед ответственным событием и т.п.). Незначительные стрессы неизбежны и почти безвредны, но чрезмерное напряжение сил создаёт большие проблемы для каждого человека и, соответственно, для всей организации. В связи с этим важно научиться различать допустимую степень проявления стресса и слишком большой стресс, который характеризуется чрезмерным психологическим или физиологическим напряжением. Чрез-

мерные стрессы снижают работоспособность человека, значительно ухудшают его здоровье.

Основной причиной стрессов являются перемены. Любая, даже позитивная, перемена нарушает тот баланс, который мы поддерживаем в своём окружении. Отдельные сотрудники в различных организациях настолько подвержены влиянию стрессовой ситуации, что вынуждены даже оставлять работу.

Если личность находится в состоянии крайнего стресса, то она будет реагировать на ситуацию по признаку «битва или бегство». Синдром «бегства» проявляется тогда, когда человек пытается уйти от угрожающей ситуации; реакция «битвы» позволяет приспособиться к новой окружающей среде.

Когда менеджер признал, что стресс существует, он должен начать работать над устранением факторов, вызывающих чрезмерный стресс.

По мере того как менеджеры учатся справляться со своей собственной напряжённостью, они одновременно должны решать и насущные проблемы своих подчинённых, максимально уменьшая вероятность возникновения стрессовых ситуаций в коллективе. Конечно, разные люди по-разному будут реагировать на каждую ситуацию, поэтому менеджеры должны пытаться так спроектировать свою деятельность, чтобы по возможности исключить источники стресса. Всё, что может сделать менеджер для снижения стресса, принесёт пользу как ему самому, так и всей организации.

Таким образом, стресс может быть вызван факторами, связанными с работой и деятельностью организации, или событиями личной жизни индивидуума. Выделяют две группы факторов, вызывающих стресс.

Таблица 7.1

**Факторы, вызывающие стресс**

<b>Организационные факторы</b>	<b>Личностные факторы</b>
Перегрузка	Уход на пенсию
Конфликт ролей	Свадьба (развод)
Неопределённость ролей	Привлечение к суду
Неинтересная работа	Увольнение с работы
	Взыскания
	Смерть близкого
	Переход на другую работу
	Потеря вложенных в банк средств и т.п.

*Организационные факторы.* Широко распространённой причиной стресса в организациях является перегрузка работника, когда ему поручено выполнить непомерное количество заданий. В этом случае у него возникает чувство беспокойства, безнадёжности и материальных потерь.

Конфликт ролей возникает тогда, когда работнику предъявляют противоречивые требования, т.е. бывают такие ситуации, когда работник, с одной стороны, хочет быть принятым какой-то группой, а с другой – соблюдать требования руководства. В результате такого душевного разлада у него и возникает ощущение беспокойства и напряжения.

Фактор неопределённости своей роли вызывает у работника неуверенность в себе. В отличие от конфликта ролей требования в этом случае непротиворечивы, но уклончивы и неопределённые, что также нарушает душевное равновесие.

Неинтересная работа – четвёртый фактор стресса. Люди, имеющие более интересную работу, проявляют меньше беспокойства и менее подвержены физическим недомоганиям.

В дополнение к этим факторам следует также указать то, что стресс может возникнуть и в результате плохих физических условий работы: из-за холода, недостатка освещения, чрезмерного шума и т.п.

*Личностные факторы.* Различные события в жизни индивида также могут быть потенциальной причиной его стресса. Наибольшее влияние на человека оказывают смерть родных, развод, болезнь или телесное повреждение и т.п. Но и положительные факторы, такие, например, как свадьба, повышение по службе, выигрыш в лотерею и т.п., также могут вызвать такой же или даже больший стресс.

Чтобы управлять другими и достигать при этом высокой производительности труда и низкого уровня стрессовых ситуаций, необходимо:

- оценивать способности, потребности и склонности своих работников и попытаться выбрать для них соответствующий объём и вид работы;
- разрешать работникам отказываться от выполнения какого-либо задания, если у них есть для этого достаточные основания. Если нужно, чтобы они выполнили именно это задание, надо объяснить им, почему оно имеет такое важное значение, и установить приоритеты в их работе;
- чётко описывать конкретные зоны полномочий, ответственности и производственных ожиданий, использовать двустороннюю коммуникацию;
- использовать стиль лидерства, соответствующий требованиям данной ситуации;
- обеспечивать надлежащее вознаграждение за эффективную работу;

- выступать в роли наставника по отношению к подчинённым, развивать их способности и обсуждать с ними сложные вопросы.

### **7.3. Стрессы и пути их преодоления**

Как нам уже известно, стресс – это комплексный процесс, который включает физиологические и психологические компоненты. Эффективность преодоления стресса во многом зависит от психологической готовности противостоять ему и от умения управлять своими эмоциями в сложных ситуациях.

Большое значение для управления стрессами на личном уровне имеет знание особенностей собственной психики. Известно, что в зависимости от личных особенностей реакция каждого человека на стресс является весьма специфичной. В связи с этим выделяют шесть типов личностей, которые по-разному реагируют на стресс.

1. Честолюбивых тип. К этому типу относятся люди с сильной потребностью в достижении успеха. Они энергичны, подвижны, агрессивны и ориентированы на дело. Причинами стресса для них являются перегрузки, большая интенсивность деятельности и межличностных отношений, недостаточное понимание самих себя. Основными симптомами стресса являются бессонница, повышенное кровяное давление, проблемы с сердцем, чрезмерное курение.

2. Спокойный тип – это беззаботные и спокойные люди, ориентированные на прошлое, мечтательные и неактивные. Они отличаются низкой склонностью к стрессам. Для них причиной стресса могут стать люди или требования профессиональной деятельности, которые нарушают размеренный ритм их жизни.

3. Добросовестный тип. К данному типу относят людей мелочных, любознательных, педантичных, догматических, стабильных, консервативных и обязательных. Они верят авторитетам и подчиняются традициям. Для них причинами стресса являются люди, которые нарушают их планы и стереотипы поведения. Они имеют среднюю степень склонности к стрессам, но очень чувствительны к изменениям их привычной жизнедеятельности.

4. Тип, который ничего не отстаивает, – это люди, которые не могут постоять за себя и отстаивать свои права. Они угождают другим, избегают межличностных конфликтов, боятся проблемных отношений друг с другом. Внутреннее напряжение, возникающее на почве межличностных отношений, является частой причиной стрессов.

5. Жизнелюбивый тип. Люди, принадлежащие к этому типу, сильные, энергичные, жизнелюбивые, импульсивные, раскованные. Для них



характерным является частая смена интересов. Причинами стресса является рутинная работа и чрезмерное внутреннее напряжение.

6. Тревожный тип отличается высокой склонностью к стрессу. Люди этого типа проявляют беспокойство по поводу возможных неудач, имеют низкую самооценку. Причинами стресса для них являются ответственная работа и резкие изменения в жизни.

По мнению психологов, преодоление кризисных ситуаций возможно при условии соблюдения принципов, на базе которых можно сформировать систему стратегий восстановления психического равновесия. К таким принципам относятся: принцип удовлетворения, принцип реальности, принцип ценности, принцип творчества.

*Принцип удовлетворения* предусматривает осуществление психологической защиты на основе выявления максимальной степени эмоционального благополучия, возможного в условиях неблагоприятной ситуации. Механизм реализации этой высокой степени благосостояния заключается в когнитивной и эмоциональной инфантильности человека.

*Принцип реальности* нацеливает на трезвый подход к миру, в котором движение к какой-либо цели рассматривается не как прямолинейный процесс подъёма на всё новые и новые ступеньки, а предполагает длинные, в том числе обходные, пути и косвенные средства. Психологический механизм реализации принципа реальности заключается в основном в способности к терпению.

*Принцип ценности* указывает на необходимость построения систем различных жизненных альтернатив на одном ценностном основании, в результате чего каждая из альтернатив в рамках данной системы ценностей получает свою оценку. Этот приоритетный список оценок и служит инструментом рационализации той ситуации, которую нужно преодолеть.

*Принцип творчества* определяет в значительной мере самосовершенствование человека, активное и сознательное созидание человеком самого себя, причём не только в идеальном смысле, но и в практическом воплощении в реальных кризисных ситуациях.

Занятия по выработке различных стратегий решения жизненных задач повышают психологическую устойчивость человека в условиях, требующих напряжения духовных сил. Главную роль при этом играют не знания, а гибкость, которая позволяет своевременно изменять и тем самым нормализовать поведение.

Современная жизнь любого человека связана с большими перегрузками, возникающими в результате формирования в стране новых социально-трудовых отношений в условиях становления рыночной системы хозяйствования и адаптации к ней работников. Способ противостоя-

ния этим перегрузкам известен – это превентивная подготовка к новым условиям и новому режиму деятельности. Для этого необходимо знать саму технологию подготовки и конкретные методы и приёмы защиты человека от перегрузок и критических ситуаций.

Интересным и весьма результативным является впервые представленный в науке подход, обосновывающий взаимосвязь между группой крови человека и его стрессоустойчивостью, а также специфическими способами защиты от стрессогенных воздействий. На наш взгляд, будущим сотрудникам таможенных органов эта информация будет весьма полезна. Итак:

- люди I группы крови устойчивы к стрессогенному влиянию благодаря надактивной иммунной системе, которая повышает их устойчивость в условиях интенсивных физических нагрузок;

- люди со II группой крови устойчивы к стрессогенным факторам, действующим в упорядоченных структурах жизнеобеспечения, и предпочитают вегетарианское питание. Лучшим способом защиты от стрессогенных факторов для представителей этой группы крови будет самоуспокоение;

- представители III группы крови по самой своей природе защищены от стрессогенных воздействий лучше представителей всех других групп крови. У них мощная иммунная система. И самым эффективным способом противостояния стрессам у них является переход к творческой деятельности. Освобождение от тяжёлого состояния, связанного со стрессогенным влиянием, происходит довольно быстро и достаточно надёжно. Этот способ будет тем успешнее, чем больше представители III группы крови будут сочетать умственную активность с физической;

- стрессы для представителей IV группы крови иногда бывают разрушительными. А способ снятия напряжения – «интеллектуальный, сопровождающийся физической живостью». Этот способ оказывается тем результативнее, чем больше у представителя IV группы крови появляется возможностей вступать в интенсивное общение с близкими (и не только) людьми, в процессе которого они реализуют успешно доминантную особенность своего типа – способность адаптироваться к любому человеческому окружению.

Среди людей каждой группы крови самым действенным способом стрессоустойчивости является выработка (возможно, и волевая) таких особенностей этих групп, которые являются наиболее развитыми среди их представителей, наиболее желанными и наиболее результативными. Уравновешивание организма и психики человека происходит как за счёт желаемой деятельности, так и за счёт получения хороших результатов.

#### 7.4. Выводы и предложения по преодолению стрессовых ситуаций в организации

Значительную часть стрессов мы получаем в результате конфликтов, порождённых различными производственными ситуациями. При этом в любом случае оказывается затронутой «вертикаль» деловых отношений: руководитель – подчинённый. Ведь даже если конфликтуют между собой рядовые сотрудники, руководитель не может не вмешиваться в ход разрешения конфликта. Поэтому рекомендации по профилактике стрессов, формулируемые управленческой психологией, развёрнуты на два направления: руководителям, в чьи обязанности входит снижение уровня стресса у сотрудников, и подчинённым, которым предлагается беречься от стрессов самим и не служить стрессодателями для других.

*Антистрессовое руководство.* Чтобы минимизировать уровень стрессов в коллективе, не снижая при этом производительности, руководитель должен прислушаться к следующим рекомендациям:

- почаще задумываться над точностью оценки способностей и склонностей работников. Соответствие этим качествам объёма и сложности поручаемых заданий – важное условие профилактики стрессов среди подчинённых;
- не пренебрегать методами бюрократии, т.е. чётким определением функций, полномочий и пределов ответственности работников. Этим возможно предотвратить массу мелких конфликтов и взаимных обид;
- не раздражаться, если работник отказывается от полученного задания, а обсудить с ним основательность (обоснованность) отказа;
- как можно чаще демонстрировать своё доверие и поддержку подчинённым;
- использовать стиль руководства, соответствующий конкретной производственной ситуации и особенностям состава сотрудников;
- при неудачах сотрудников оценивать в первую очередь обстоятельства, в которых действовал человек, а не его личные качества;
- не исключать из арсенала средств общения с подчинёнными компромиссы, уступки, извинения;
- запретить себе использовать сарказм, иронию, юмор, направленные на подчинённого;
- если возникла необходимость кого-то покритиковать, то делать это необходимо в конструктивной и этичной форме;
- периодически задумываться о способах снятия уже накопленных подчинёнными стрессов, держать в поле зрения проблемы отдыха сотрудников, возможности их эмоциональной разрядки, развлечений и т.д.

Выполнение руководителями этих несложных научных рекомендаций может весьма существенно повлиять на снижение уровня стрессов в коллективе.

*Антистрессовое подчинение.* Одновременно в тех же целях шаг навстречу руководству предлагается сделать и подчинённым. Людям, страдающим от стрессов на работе, обычно предлагают примерно такой перечень методов минимизации стрессов:

- если вас не устраивают условия и содержание труда, заработная плата, возможности продвижения по службе и прочие организационные факторы, постарайтесь тщательно проанализировать, насколько реальны возможности вашей организации по улучшению этих параметров (то есть для начала выясните, есть ли за что бороться);

- обсудите ваши проблемы с коллегами, с руководством. Позаботьтесь при этом, чтобы не выглядеть обвинителем или жалующимся – вы просто хотите решить рабочую проблему, которая, возможно, касается не только вас;

- постарайтесь наладить эффективные деловые отношения с вашим руководителем. Оцените масштаб его проблем и помогите ему разобраться в ваших. Руководители, как правило, нуждаются в «обратной связи», но не всегда в состоянии её наладить сами;

- если вы чувствуете, что объём поручаемой вам работы явно превышает ваши возможности, найдите в себе силы сказать «нет». Позаботьтесь при этом о взвешенном и тщательном обосновании своего отказа. Но не «захлопывайте двери»: объясните, что вы совсем не против новых заданий, если только вам позволят освободиться от части старых;

- не стесняйтесь требовать от руководства и коллег полной ясности и определённости в сути поручаемых вам заданий;

- если возникает производственный «конфликт ролей», то есть заведомая противоречивость предъявляемых требований (вам, к примеру, поручили срочно составить ответ прокурору, но и не сняли обязанности отвечать на бесконечные телефонные звонки клиентов), не доводите дело до печального финала, когда придётся оправдываться в невыполнении того или другого задания. Ставьте на обсуждение проблему несовместимости порученных вам дел сразу, фокусируя внимание руководства на том, что в итоге пострадает дело, а не вы лично;

- при напряжённой работе ищите возможность для кратковременного отключения и отдыха. Опыт свидетельствует, что двух 10–15-минутных периодов расслабления в день вполне достаточно, чтобы сохранить высокую степень работоспособности;

- полезно также помнить о том, что неудачи в работе редко бывают фатальными. При анализе их причин лучше сравнивать себя не с канато-

ходцем, не имеющим права на ошибку, а с футбольным форвардом, у которого из десятков попыток обыграть защитников удачные оказываются от силы одна-две, но и такого их числа порой бывает достаточно. Набираться опыта на собственных ошибках – ваше естественное право (хотя нигде и не декларируемое);

- обязательно разряжайте свои отрицательные эмоции, но в общественно приемлемых формах. Социально одобряемое управление своими эмоциями заключается не в подавлении их, а в умении находить подходящие каналы для их отвода или выпуска. Находясь в сильном раздражении, не хлопайте дверью и не кричите на коллег, а найдите способы выплеснуть свой гнев на что-нибудь нейтральное: сломайте пару карандашей или начните рвать старые бумаги, имеющиеся, как правило, в любой организации в немалом количестве. Дождитесь, наконец, вечера или выходных и дайте себе любую физическую нагрузку – лучше такую, где надо по чему-нибудь бить (футбол, волейбол, теннис);

- старайтесь не смешивать личные и служебные отношения и т.д.

Среди подобных рекомендаций по снижению уровня стрессов, формулируемых современной управленческо-психологической мыслью, встречаются и довольно неожиданные, идущие вразрез с общепринятыми представлениями. Так, например, широко распространено убеждение в том, что достаточно надёжной защитой от стрессов, получаемых на работе, служит крепкая семья, «прочный тыл», в которой атакуемый служебными стрессами работник находит утешение и поддержку. Однако не всё так просто, поскольку семьи работников оказывают им несколько не ту поддержку, которая требуется для преодоления стрессов на работе. В то время как производственная ситуация требует от них, скажем, дисциплины или мобилизации всех сил, семья может поддерживать не самые уместные в такой момент качества – обиды на коллег и руководство, жалость к себе, перекладывание вины на других или на обстоятельства и т.д. Вывод, наверное, очевиден: не всякая поддержка семьи может служить надёжным убежищем от стресса.

## **Глава 8. СТИЛЬ И КУЛЬТУРА МЕНЕДЖМЕНТА**

Культура менеджмента чрезвычайно важна для повышения эффективности общественного производства. От того, как в процессе управления используются накопленные знания, опыт, какие применяются методы управления, зависят результаты деятельности всего коллектива.

Культура менеджмента развивается на базе материальной и духовной культуры, созданной предшествующими поколениями. В процессе развития человеческого общества происходило накопление опыта куль-

туры управления. Так, зарождение и последующее становление научного управления означали повышение уровня культуры управления, поскольку в этом случае происходила критическая научная оценка путей, методов, средств и приёмов управления, отбор лучших из них для последующего формирования наиболее эффективного стиля управления.

### **8.1. Стиль менеджмента**

Стиль менеджмента зависит от многих факторов и характеризуется уровнем общей культуры: наличием деловых качеств, которые необходимы для выполнения работы в соответствии с занимаемой работником должностью, – глубоким и всесторонним знанием науки управления и умением использовать эти знания в процессе своей деятельности (искусство управления) и, наконец, стилем работы данного работника.

Менеджер любого предприятия или организации, выполняя свою работу и общаясь в процессе своей деятельности с другими членами коллектива, руководствуется теми правилами поведения, которые отражают существо отношений между людьми. Эти нормы, как уже говорилось ранее, основаны на принципах, зафиксированных в моральном кодексе. Однако специфика деятельности менеджера определяет и специфику требования к культуре этого работника.

Менеджмент – это творческий и разнообразный процесс, который способствует достижению глобальной цели общества – всё более полному удовлетворению возрастающих потребностей членов общества. Поэтому от того, как менеджеры и вся система управления реагируют на потребности каждого члена общества, какие принимаются меры по их удовлетворению, наконец, как используется эта информация, зависит, в конечном счёте, решение главной задачи. Нельзя сказать, что в организации существует высокая культура управления, если там имеются проявления волокиты, бездушия, грубости и другие отрицательные явления. Мощным помощником в борьбе с такими явлениями являются сами работники и их объединения, принимающие активное участие в управлении производством. Особое значение приобретают в этой борьбе многочисленные обращения граждан в различные организации и учреждения. Руководство страны постоянно заботится о том, чтобы этот мощный источник информации использовался руководителями оперативно.

Говоря о стиле менеджмента, следует особо отметить, что в нём недопустимы нарушения государственных норм, необязательность выполнения обещаний, необъективность оценки деятельности и целый ряд других недостатков.

Степень соблюдения данных норм в организации определяет и культуру работников управления, а от этого, в свою очередь, зависит уровень культуры процесса управления и культуры управления в целом.

Основными путями выработки эффективного стиля менеджмента являются: глубокое овладение теорией и наукой управления, систематическое повышение квалификации, анализ и практическое осмысление результатов своей деятельности, развитие положительных личных качеств. Таким образом, стиль менеджмента является важнейшим и определяющим элементом всей культуры управления.

Огромное значение для стиля менеджмента имеет уровень культуры организации процесса управления. Соблюдение культуры процесса управления означает, что на предприятии или в организации используется прогрессивный процесс управления.

Стиль процесса управления в каждой организации должен быть детально проанализирован в целях правильного разделения процессов сбора и обработки информации, а также процесса принятия решения. Процесс сбора и обработки информации должен происходить в соответствии со специально разработанной последовательностью операций и процедур, причём значительная часть их должна осуществляться с помощью различных технических средств. Применение прогрессивного процесса создаёт такие условия деятельности, при которых каждый менеджер чётко знает цель, содержание, организацию, составные элементы своей работы, порядок и методы её выполнения.

Стиль менеджмента включает в себя также рациональную организацию управленческого труда. Значение организации управленческого труда огромно, так как менеджеры наиболее эффективно работают там, где есть лучшая организованность, где созданы все условия для развития работников. В этих организациях и экономические показатели работы выше. Рациональная организация менеджмента означает рациональное разделение, кооперацию и регламентацию управленческого труда, нормирование состава, численности работников, правильную расстановку и использование кадров, применение прогрессивных методов и средств работы. Исходным при рациональной организации менеджмента должно быть чёткое определение объёма и состава работ по управлению. Организуя процесс управления, необходимо иметь полное представление о технике управления: её составе, возможностях, областях и направлениях рационального использования. Наличие этих знаний, а также их использование в процессе управления отражают уровень культуры менеджмента на предприятии. Следовательно, одним из элементов, оказывающих прямое влияние на уровень культуры процесса управления, является его комплексная автоматизация и механизация.

Немаловажно и всем известно, что существенным элементом делового стиля является культура приёма посетителей, разговоров по телефону, проведения совещаний, заседаний, собраний, рассмотрения обращений граждан. В организации должны быть разработаны и применяться определённые правила проведения и оформления массовых мероприятий, приёма посетителей. Особенностью проведения совещаний, заседаний, собраний является то, что они обеспечивают наиболее полный и разнообразный обмен информацией за непродолжительный промежуток времени и являются весьма эффективной формой участия трудовых коллективов в управлении организацией. Привлечение значительного числа работников к проведению данных мероприятий требует определённой их организации. Наиболее эффективной формой этой организации является долгосрочное планирование. В организациях составляется единый ежегодный, ежеквартальный, ежемесячный планы проведения совещаний, заседаний, собраний. Большое значение имеют регламентация проведения и оформление решений этих мероприятий. При установлении такого регламента необходимо в максимально возможной степени стремиться к экономии рабочего времени участников.

Важным элементом менеджмента, включённым в деловой стиль, является культура условий труда. От того, насколько удобны помещение и рабочее место работника, насколько они соответствуют санитарно-гигиеническим требованиям, в значительной степени зависит производительность управленческого труда. В соответствующем оборудовании, оформлении помещения и рабочих мест работников, в обеспечении наиболее комфортных условий труда также проявляется культура менеджмента.

Неотъемлемым элементом стиля менеджмента является и культура документации. Роль и значение документации в процессе управления огромны, т.к. ни одна функция управления не может осуществляться без информации, основным носителем которой является документ, основанный на юридическом факте. Задокументированная информация охватывает все стороны внутренней и внешней деятельности организаций. С документации начинаются и ею завершаются практически все операции и процессы в менеджменте. Следовательно, эффективность управленческого труда в значительной степени зависит от оформления документов, организации их движения и хранения, удобства пользования, надёжности и долговечности. Обеспечение высокого уровня культуры документации приводит к значительной экономии средств, поскольку использование содержащейся в документах информации сопровождается выполнением значительного объёма операций, число которых возрастает при отсутствии надлежащей культуры работы с документами.



Значение стиля менеджмента в повышении эффективности управления огромно. Учёт его элементов в разнообразной управленческой деятельности позволяет улучшить организацию управления, упростить и удешевить процесс управления, обеспечить слаженность и чёткость работы аппарата управления, повысить государственную и трудовую дисциплину. Без учёта требований культуры менеджмента практически невозможно реализовать ни одну из рекомендаций, разработанных наукой управления. Если, например, таможенный орган приобрёл самые современные компьютеры, но форма документов и пути их движения остались на прежнем уровне, не учитывающем требований культуры менеджмента, то эффект применения таких компьютеров может быть либо незначительным, либо даже отрицательным.

Совершенствовать стиль менеджмента – это совершенствовать все его элементы. В каждом конкретном случае те или иные элементы могут приобретать решающее значение для повышения эффективности управления. Поэтому, решая проблемы совершенствования менеджмента, необходимо проводить детальный, комплексный анализ стиля управления в целях выявления тех элементов и тех направлений его совершенствования, которые могут дать наибольший эффект. Стиль менеджмента – важнейшая составляющая управления, оказывающая прямое и непосредственное влияние на результаты деятельности организации.

## 8.2. Особенности культуры управления

Культура управления, являясь составной частью общечеловеческой культуры, обладает, вместе с тем, рядом особенностей, которые отличают её от всех остальных видов и форм культуры. Овладение культурой управления не только необходимо для каждого работника аппарата управления, но и является его прямой обязанностью, т.к. эффективная работа любой организации, любого её подразделения возможна лишь при высокой культуре его работников.

Культура управления – это совокупность достижений:

- в организации и осуществлении процесса управления;
- в организации управленческого труда;
- в использовании техники управления;
- в выполнении требований, предъявляемых к системам управления и к работникам, обусловленных нормами права и этическими принципами.

Культура управления в общем виде позволяет оценить степень соблюдения системой управления тех требований, которые к ней предъявляются.

Систему управления организацией можно оценивать по общесистемным показателям, важнейшими из которых являются:

- целеустремлённость (способность системы достигать целей);
- целостность (наличие и использование системой свойств, отсутствующих у частей системы);
- связность (наличие оптимальных технологических, информационных, производственных и других связей);
- открытый характер (взаимодействие системы управления с другими системами и восприятие внешней информации);
- динамизм (быстрота изменения системы под влиянием каких-либо факторов);
- стремление к развитию (наличие тенденции усложнения состава системы, связей, продукции, рост объёмов производства и т.д.).

Однако на практике оценить культуру системы управления по указанным общесистемным показателям весьма затруднительно в силу недостаточной разработанности количественных методов измерения этих показателей. Поэтому уровень культуры управления оценивается не по общесистемным показателям, а по соответствующим показателям отдельных элементов системы. К ним относятся показатели, характеризующие культуру работников (в особенности – руководителей), культуру процессов управления, техники управления, условий труда и т.д.

Разнообразие элементов культуры управления и предопределяет необходимость следования в процессе управления многим нормам, а именно: юридическим, экономическим, организационным, техническим, эстетическим, моральным.

Моральные нормы закреплены в Конституции Российской Федерации, моральном кодексе (Кодекс чести, клятва Гиппократа и т.п.), уставе организации, коллективном договоре. К ним относятся: любовь к Родине, высокое осознание общественного долга, нетерпимость к нарушениям интересов коллектива, гуманное отношение и взаимное уважение между работниками, честность, правдивость, преданность традициям организации и т.п.

Эти моральные нормы регулируют все отношения в современном обществе, в том числе отношения по управлению. Соблюдение моральных норм в процессе управления является показателем его уровня культуры.

Юридические нормы управления отражены в государственно-правовых и организационно-правовых нормативных актах. Государственные органы устанавливают границы управления на каждом уровне, место организации в системе общественного производства, права и полномочия лиц в различных видах деятельности по управлению. Положе-

ния о различных государственных организациях, обобщая соответствующие нормативно-правовые акты, определяют многие стороны управления и вносят известное единство в методы и организационные формы управления. Однако универсального положения создать невозможно, поскольку оно не сможет учесть специфику условий деятельности каждой организации. Поэтому, основываясь на рекомендациях министерств и ведомств, каждая организация разрабатывает собственные организационно-нормативные акты, которые учитывают её индивидуальные особенности. Уровень культуры управления в значительной мере зависит от степени разработанности норм управления и их использования в процессе управления.

Экономические нормы устанавливают значение экономических показателей, которые должны быть достигнуты в процессе деятельности предприятия.

К ним, например, относятся:

- финансово-кредитные нормы, устанавливающие величину собственных оборотных средств, порядок получения и погашения банковских ссуд, сроки акцепта счетов, сроки и размеры штрафных санкций и т.д.;
- стоимостно-калькуляционные нормы, определяющие удельные затраты на единицу продукции, распределение косвенных расходов на единицу продукции, расчётные цены на продукцию и услуги цехов при полном хозрасчёте на предприятии; нормы амортизации; отчисления по соцстраху; удельная величина условно-постоянных расходов и др.;
- нормы рентабельности и взаимоотношения с бюджетом, устанавливающие величину фондоотдачи и платы за фонды, порядок и величину платежей в бюджет, порядок расчёта величины прибыли и последовательность её распределения и др.;
- нормы экономического стимулирования предприятия и материального поощрения его работников, определяющие порядок образования и использования, а также размер фондов развития производства, материального поощрения и социально-культурных мероприятий, порядок и размер поощрений за достижение плановых показателей по прибыли и их перевыполнение, размер и источники поощрения за освоение выпуска новой продукции, повышение качества продукции, производство товаров народного потребления и др.

Существует ряд других экономических норм, регулирующих деятельность системы управления промышленного предприятия. Наличие экономических норм и степень их соблюдения в процессе управления также характеризуют культуру управления.

Организационные нормы устанавливают структуру организации, состав и порядок деятельности отдельных её подразделений и лиц, а

также их взаимоотношения и взаимодействие, правила внутреннего трудового распорядка, последовательность и периодичность выполнения различных операций и различных видов деятельности по управлению.

В процессе разработки и использования организационных норм должны быть также чётко установлены и зафиксированы функциональные обязанности работников, объёмы, направления, периодичность и места формирования информации, процессы переработки и использования информации.

Технические нормы устанавливают пропорции между живым и овеществлённым трудом. Основываясь на научных рекомендациях, система управления применяет нормы оснащения подразделений организации, выполняющих управленческие функции, соответствующими техническими средствами.

Эстетические требования и нормы распространяются как на технические средства и устройства, используемые в процессе управления, так и на внешнюю среду, окружающую работников аппарата управления. Специальной области знаний, занимающейся вопросами прикладной управленческой эстетики, нет, и практическим решением проблем повышения эстетического уровня управления занимается техническая эстетика.

Учёт и реализация требований культуры управления в разнообразной деятельности органов управления позволяют повысить уровень организации управленческого труда, упростить различные управленческие операции и сам процесс управления, улучшить условия труда работников управления, обеспечить слаженную и согласованную их работу.

### Глава 9. ВВЕДЕНИЕ В ТАМОЖЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

#### 9.1. Определяющие тенденции эволюции сферы внешнеэкономической деятельности России

Внешнеэкономическая деятельность – это та сфера экономической деятельности государства, предприятий и иных организаций, которая тесно связана с внешней торговлей, экспортом и импортом товаров, иностранными кредитами и инвестициями, осуществлением совместных проектов.

Под внешнеэкономической деятельностью (далее – ВЭД) следует понимать совокупность производственно-хозяйственных, организационно-экономических и оперативно-коммерческих способов реализации внешнеэкономических связей, включающих торговлю, совместное предпринимательство, оказание различного рода услуг и иные виды международного сотрудничества.

Под внешнеэкономическими связями понимаются формы хозяйственных, торговых и иных экономических межгосударственных отношений, а также некоторых отношений политического и научно-технического характера на межгосударственном уровне в их совокупности и многообразии.

Внешнеэкономическую деятельность можно подразделить на следующие основные виды: внешнеторговая деятельность, производственная кооперация, международное инвестиционное сотрудничество, валютные и финансово-кредитные операции. В современной российской практике ВЭД реализуется преимущественно через внешнеторговую деятельность.

Внешнеэкономическая реформа (1986–1987 гг.) начала осуществляться с конца 80-х гг. XX в., когда Россия стремительно перешла к рыночным отношениям. Суть реформы заключалась в децентрализации государственной внешней торговли и переходе от системы межправительственных внешнеэкономических связей к самостоятельному осуществлению внешнеэкономической деятельности на микроуровне, то есть на уровне организаций.

Это повлекло системное изменение всей внешнеэкономической политики России, которое было направлено на построение открытой экономики и интеграции в систему хозяйственных связей мира. При этом либерализация всех форм внешнеэкономической деятельности была непременным условием.

Развитие глобализации мировой экономики, которая сопровождалась всё большей активизацией международных связей и нарастающей интернационализацией национальных экономик в систему международного разделения труда, совпало с либерализацией внешнеэкономической деятельности России.

Обе эти тенденции нейтрализовали барьеры и препятствия по выходу отечественных предприятий на внешние рынки, а также открыли дорогу проникновению на российский внутренний рынок иностранных инвестиций и продукции. При всех затянувшихся проблемах внутреннего развития России ВЭД стала «эталоном» рыночных преобразований в стране.

В процессе реформирования экономики страны ВЭД организаций России заняла центральное место в формировании доходной части государственного бюджета.

Положительный эффект от экономического взаимодействия с глобальным рынком проявляется, прежде всего, в дополнительных возможностях расширения отечественного производства. А экспортные доходы, в свою очередь, обеспечивают расширение внутреннего потребительского спроса и рынка в целом, что даёт ещё больше возможностей для развития отечественного производства.

Либерализация российской внешнеэкономической деятельности помогла решить многие проблемы и запустила ряд полезных для экономики страны процессов: наполнение внутреннего рынка, создание конкуренции, санацию экономически неэффективных производств, начало использования современных методов управления.

Дальнейшая эволюция сферы внешнеэкономической деятельности организаций неразрывно связана с внутренней экономической политикой государства, которая представлена в «Плане первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году», утверждённому распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 г. № 98-р, а также в «Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014-2015 годов», разработанном Минэкономразвития России.

В части, касающейся внешнеэкономической деятельности, указывается, что в прогнозный период умеренное увеличение мировой торговли в совокупности со структурными проблемами экономики России не даёт веских оснований для ожидания быстрых или даже умеренно быстрых темпов роста российской внешней торговли. Динамика российского экспорта будет падать и в среднесрочной перспективе может привести к неблагоприятному изменению платёжного баланса (по текущим опера-

циям) или к нежелательной величине его дефицита.

Изменение товарной структуры экспорта до конца прогнозного периода будет характеризоваться низкими темпами (с возможным умеренным ускорением после 2015 – 2016 гг.), которые за весь период не выйдут за пределы колебаний, отмеченных в 2000 – 2008 годах. Жёсткая зависимость российского экспорта от поставок топливно-энергетических товаров в среднесрочной перспективе не изменится.

Бурное посткризисное увеличение российского импорта достаточно быстро перейдёт в относительно умеренный рост, превышающий динамику экспорта.

Динамизм структуры импорта ожидается более высоким, чем экспорта, при значительной зависимости от фискальной и промышленной политики государства.

Для улучшения сложившегося положения во внешнеэкономическом секторе в целях поддержки экспорта необходимо усовершенствовать систему предоставления государственных гарантий. С этой целью Правительством РФ предлагается: упростить условия и процедуры предоставления государственных гарантий Российской Федерации в иностранной валюте для оказания государственной поддержки экспорта промышленной продукции; расширить действия государственных гарантий Российской Федерации по обязательствам нефинансового характера (исполнение экспортного контракта), увеличить объём экспорта товаров и услуг с использованием государственных гарантий. Предлагается также упростить процедуры вывоза товаров, на которые не установлены запреты и ограничения, за счёт ускорения и облегчения процедуры получения документов, подтверждающих отсутствие запретов и ограничений в отношении таких товаров (ФТС России, заинтересованные федеральные органы исполнительной власти), освобождения лица от обязанности представлять документ, подтверждающий, что в отношении товара не установлены запреты и ограничения, либо максимально упростить получение такого документа.

Представляется необходимым также создание механизма стимулирования российских экспортёров, дающего возможность быстрой концентрации ресурсов для осуществления масштабных проектов в конкурентоспособных наукоёмких отраслях и производствах.

Это в первую очередь должны быть представители наиболее многопрофильного сектора – современного машиностроительного комплекса, куда входит производство экспортной продукции общего машиностроения, электротехники и электроники, средств железнодорожного и морского транспорта, автомобилей, продукции приборостроения.

## **9.2. Общие направления административной реформы в Российской Федерации**

Весь набор основных направлений административной реформы включает в себя не только введение экономических элементов регулирования управленческих процессов, сервисное администрирование, корпоративизм и неокорпоративизм, но и новый государственный менеджмент.

Рассматриваемые совместно различные теоретические вопросы совершенствования государственного менеджмента образуют систему теоретических основ административной реформы. В сфере административного права они формируют правовой институт административной реформы.

Применительно к России история административных реформ уходит корнями в начальный период становления российской государственности.

Этот процесс выражает новое понимание роли государства, его функций, взаимоотношений государства и общества. Новое мышление порождает необходимость отказа от традиционных бюрократических принципов (дебюрократизация), форм и методов управления. Дискуссионным следствием такого отказа стало заимствование у частного сектора моделей и методов управления. При этом нельзя не отметить, что имеются значительные различия между сравнительно простыми целями, задачами и результатами деятельности частного сектора и сложным комплексом результатов деятельности государственного аппарата.

Понятие административной реформы можно обозначить, в первом приближении, как «комплекс мероприятий государственной власти по совершенствованию организации исполнительного аппарата государства – государственной администрации, её функций, форм и методов деятельности», процесс структурных изменений в работе государственного аппарата, направленный на повышение его эффективности и совершенствование качества принимаемых решений.

Из такого определения следует:

- 1) требование повышения реальной эффективности государственно-управленческой деятельности, что влечёт необходимость определения критериев эффективности и измерения (мониторинга) эффективности;
- 2) рассмотрение качества управленческих решений в виде базового критерия, определяемого новым внутренним содержанием управления.

Только на определённом этапе гармонизации общественных и государственных интересов минимизация государственных расходов становится задачей подлинной административной реформы. До необходи-



мого уровня подчинения управленческой деятельности общественному влиянию возможно говорить о достижении баланса интересов власти и общества. С этой точки зрения административная реформа – процесс формирования взаимодействия государства и общества.

Совокупность целей административной реформы можно рассматривать системно как целевую ориентацию совершенствования государственного управления.

Целью административной реформы всё чаще объявляется создание оптимальной системы государственного управления, причём эффективная государственная власть необходима для решения неотложных социально-экономических проблем, для повышения уровня и качества жизни населения<sup>23</sup>.

Конечной целью современных административных реформ объявляется «совершенствование способности государства реализовывать политику, предписанную законом», то есть создание саморегулирующего механизма подзаконной государственной деятельности.

Правовой институт административной реформы включает значительный процедурный блок, определяющий не только новую совокупность административных действий, но и порядок достижения намеченного результата. Административная реформа в целом может восприниматься как особый юридический процесс, имеющий собственное правовое регулирование. Любые радикальные преобразования система государственного управления всегда переживает болезненно, часто теряет уже достигнутый уровень стабильности и упорядоченности, в то время как небольшие подвижки, осуществляемые системно, сохраняя целостность государственного управления, постепенно переводят его в новое качество.

Правовое регулирование процесса административной реформы включает три способа такой организации: внутренняя реорганизация, внешнее реформирование, комбинированный способ.

Способы организации реформы определяют состав субъектов, обладающих различными процессуальными статусами в реализации административной реформы и отвечающих за её результаты.

Административная реформа как сложный процесс представляет совокупность функциональных, процедурных и структурных реформ, эффективное проведение которых считается предпочтительным в приведённой последовательности.

---

<sup>23</sup> Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. М., 2009. С. 137.

Исследователи отмечают, что реформирование управления – это не только и не столько изменение структуры и штатов, сколько пересмотр полномочий органов исполнительной власти, совершенствование механизмов реализации этих полномочий и функций. При этом перераспределение полномочий, устранение дублирования, ликвидация излишних функций может рассматриваться как самостоятельная, функциональная составляющая административной реформы<sup>24</sup>.

С учётом сказанного, административная реформа – это реализация специфической функции государства, юридический процесс революционного (по содержанию) и эволюционного (по процедурной форме) преобразования механизма государственного управления в части определения стратегии, принципов деятельности органов государственной власти, разграничения их функций, установления процедурных форм их деятельности и структурирования системы государственных органов (совокупность функциональных, процедурных и структурных реформ) с целью повышения эффективности деятельности государственных органов, оцениваемой на основании нормативно установленных, качественно и количественно определённых критериев эффективности, отражающих степень реализации конституционных принципов народовластия и решения других задач государственного управления в их совокупности.

Современная административная реформа в Российской Федерации проводится согласно разработанной концепции, которая предполагает её поэтапное осуществление.

В качестве приоритетных направлений обозначены следующие:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в т.ч. прекращение избыточно го государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие саморегулируемых организаций в сфере экономики;
- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной

---

<sup>24</sup> Бачило И.Л. Еще раз о сути административной реформы в России. История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М., 2009.

власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления<sup>25</sup>.

Федеральный центр создал условия для того, чтобы в субъектах Российской Федерации возможно было при проведении административной реформы не только проявлять инициативу, но и учитывать их экономические, социальные, географические и иные особенности.

Важным фактором дальнейшего продвижения административной реформы является создание адекватного её целям правового обеспечения, которое можно будет признать эффективным, если оно:

- будет содействовать реальной охране прав и свобод человека и гражданина;
- способствует преодолению административных барьеров;
- стабилизирует и сделает предсказуемыми отношения между государственными органами и гражданами (хозяйствующими субъектами);
- послужит искоренению коррупции в сфере государственной административной деятельности.

Далее хотелось бы осветить некоторые аспекты упорядочения полномочий органов исполнительной власти к каковым относится и ФТС России.

Функциональный анализ природы исполнительной власти характеризует её как ветвь власти, необходимую в системе государства, поскольку ею обеспечивается реализация задач государственного управления. Содержание функций исполнительной власти говорит о масштабах деятельности – ею охватываются все сферы государственной жизни. Объём функций органов исполнительной власти отражается в их компетенции и зависит от состояния дел в той или иной сфере. Например, в условиях административной реформы происходит уточнение пределов регулирования исполнительной властью экономики, включая внешнеэкономическую деятельность.

Федеративный характер государства предполагает относительно самостоятельные формы осуществления власти на каждом из её уровней, поэтому вопрос о компетенции государственных институтов в условиях федеративного государства лежит, прежде всего, в плоскости разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями осуществления публичной власти.

---

<sup>25</sup> Лобанов В.В. Современные административные реформы. СПб.: Питер, 2010. С. 102.

Современный этап разграничения полномочий (равно как и предыдущие этапы) охватывает не только собственно разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектами Российской Федерации, но и передачу осуществления полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В целом передача полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации способствует активизации социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, поскольку позволяет передать осуществление важных социальных функций государства на максимально приближенный к населению уровень осуществления государственной власти, т.е. уровень субъектов Российской Федерации. В то же время такое решение вопроса не создаёт чрезмерной нагрузки на бюджеты субъектов Российской Федерации, поскольку финансирование осуществляется за счёт субвенций из федерального бюджета.

Поскольку главным правовым механизмом разграничения полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти и осуществления передачи полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации остаётся закон, то следование органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации нормам законодательства о разграничении и передаче полномочий может являться, с одной стороны, условием успешного проведения административной реформы в субъектах Российской Федерации, а с другой – будет постоянно предъявлять высокие требования и к качеству федерального законодательства.

Теперь остановимся на административных регламентах. К ним в системе исполнительной власти необходимо подходить как к выработке обеспечительных правовых средств и институтов, которые позволят улучшить процесс публичного управления в нашей стране. Административные регламенты должны позволить решить целый ряд задач. Прежде всего, повысить управляемость в органах власти, усилить контроль за их деятельностью со стороны общества, создать исчерпывающие требования к решениям и содержанию работ государственных служащих, снизить административное усмотрение управленческих решений.

В России проблема административного регламентирования связана с необходимостью обеспечения правового единообразия исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг федеральными и региональными органами исполнительной власти, а также органами местного самоуправления на всей территории Российской Федерации. Это требует унификации подходов к регламентированию

оказания услуг, понимая последнее как важнейшую функцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Унификация деятельности по подготовке административных регламентов и упорядочения процесса оказания публичных услуг является важным способом обеспечения реализации приоритетных направлений административной реформы. Вместе с тем представляется очевидным, что на данном этапе эффективность процесса внедрения регламентов не может обеспечиваться посредством преобразований сугубо организационного и информационного факторов (упорядочивание по времени и месту потока клиентов, обеспечение условий их индивидуальной информированности).

Поэтому необходимы правовые решения, прежде всего, по концептуальным вопросам, таким как более чёткое отграничение функции по оказанию услуг от иных государственных функций и определение субъектов, принимающих регламент, объектов регламентирования, и др., как на федеральном, так и региональном уровнях.

Что же касается проблем оказания публичных услуг в субъектах Российской Федерации, то анализ действующего законодательства показывает: на органы государственной власти и органы местного самоуправления возложен значительный объём полномочий, связанных с институтом публичных услуг. Большинство услуг, организация предоставления которых возложена на региональный уровень государственной власти, реализуются в социальной сфере, т.е. сочетают в себе признаки как публичных, так и социальных услуг.

В то же время, если при урегулировании государственных услуг в части предоставления информации, консультировании, содействии необходимо совершенствование именно административных процедур, то в регламентировании социальных услуг наметилась тенденция разработки и принятия стандартов (например, стандарты медицинских услуг) наряду с имеющимися актами, регулирующими порядок и правила оказания услуг.

Для государственных услуг характерна универсальность, гарантированность их предоставления. Универсальность услуг заключается не только в их предоставлении любому лицу на всей территории Российской Федерации, но и в том, что основные параметры такой услуги будут одинаковыми независимо от места её оказания (качество, сроки, доступная цена). Отметим, что наметившиеся подходы к процессу стандартизации государственных услуг отличаются от складывающейся практики принятия стандартов социальных услуг. При регулировании последних преобладает метод децентрализации: значительными полномочиями по

принятию стандартов социальных услуг обладают субъекты Российской Федерации<sup>26</sup>.

Важным направлением совершенствования процедур предоставления услуг является регламентация технологии «одного окна». Предложенная федеральными органами государственной власти модель непосредственным образом ориентирована на упрощение процедуры обращения в органы государственной власти и минимизацию времени, потраченного гражданином на эти цели. Учитывая комплексный характер функций, реализуемых органами государственной власти, необходимость взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (особенно с учётом процесса передачи полномочий на муниципальный уровень и наоборот), на региональном уровне необходимо не только воспринять рекомендованную федеральным центром модель в отношении функций и услуг, урегулированных регламентами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, но и предусмотреть участие региональных органов исполнительной власти в процессе оказания публичных услуг органами местного самоуправления.

В настоящее время на уровне субъектов Российской Федерации имеется незначительное количество актов, устанавливающих более или менее полный перечень государственных услуг, а при отсутствии норм материального права качественно урегулировать процедурные моменты невозможно.

При этом не всегда представляется возможным выявить критерии оказания платных или бесплатных предоставляемых услуг. В этой связи возникает потребность в научных рекомендациях по поводу оснований и случаев передачи оказания государственных услуг негосударственным учреждениям и иным организациям.

Требуется своего научного осмысления и сам состав государственных услуг, который во многом зависит от наличия или отсутствия общественных потребностей. Но, пожалуй, более важной проблемой является нахождение оптимальной процедурно-процессуальной формы оказания услуг.

Там, где задействован механизм государства, необходимы правовые средства преодоления коррупции. Именно они являются неотъемлемым условием достижения целей административной реформы в Российской Федерации. Речь идёт о подготовке типовых антикоррупционных программ для федеральных органов исполнительной власти, орга-

---

<sup>26</sup> Наумов С.Ю. и др. Государственное и муниципальное управление. М.: НОРМА, 2012. С. 341.

нов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о разработке ведомственных антикоррупционных программ; внедрении практики антикоррупционной экспертизы законопроектов и иных нормативных правовых актов, о пробном внедрении механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти и поэтапной реализации антикоррупционных программ в органах исполнительной власти, а также о постепенном развёртывании системы мониторинга уровня коррупции и проводимых антикоррупционных мероприятиях<sup>27</sup>. Как пример подвижек в этой сфере можно отметить Указ Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297 «О национальном плане противодействия коррупции...» и приказ ЦТУ от 30.06.2014 г. № 370 «Об утверждении плана по противодействию коррупции в таможенных органах центрального таможенного управления на 2014-2015 годы».

На более длительную перспективу задачами в сфере реализации антикоррупционных правовых инструментов могут быть мониторинг действующих нормативных правовых актов на предмет их коррупционности, разработка и внедрение специализированных (отраслевых) методик антикоррупционных экспертиз<sup>28</sup>.

Рассмотренные проблемы административной реформы в Российской Федерации являются общими в системе управления и о них необходимо знать каждому, кто планирует связать свою профессиональную деятельность с органами государства. Узнав о проблемах, необходимо узнать и об основных направлениях их разрешения.

### **9.3. Общие направления в реформировании системы государственного управления**

Проведённая радикальная структурная реорганизация выявила определённые проблемы в административно-правовом обеспечении реформы. Основные цели реформы были следующие: повысить качество и доступность государственных услуг, прекратить избыточное государственное регулирование и повысить эффективность деятельности органов исполнительной власти. В полной мере эти цели достигнуты не были.

Рациональная практика функционирования государственного аппарата, его реорганизации, особенно в переломные периоды развития нашего государства, свидетельствует о необходимости периодически при-

---

<sup>27</sup> Подробнее см.: Прокопович Г.А. Теория и история российской коррупции // Юридическая мысль, № 6, 2003. С. 63–70.

<sup>28</sup> Прокопович Г.А. Патология коррупции // «Право и государство: теория и практика», 2013, № 4 (100). С. 6–10.

водить работу государственной машины в соответствии с меняющимся укладом общественной жизни. Аппарат государства нуждается в постоянной корректировке его деятельности, включая совершенствование работы государственных служащих.

Определяющим фактором обеспечения рациональности, т.е. целесообразности, обоснованности, результативности и эффективности государственного управления, выступает социальность – насыщенность, «наполненность» государственного управления общественными запросами и ожиданиями, реальным бытием людей.

Если нет соответствия государственного управления и его основного проявления (управляющих воздействий) потребностям жизни, а наоборот, оно оторвано от неё, либо противостоит естественности общественных процессов, то трудно надеяться на то, что государственное управление, несмотря на всю силу государственного механизма, способно придать общественному развитию демократизм, гуманизм, гармоничность, динамику, справедливость и бескризисность.

Государственное управление, которое мы получили в наследство от предыдущих этапов социалистического строительства, не удовлетворяет общественным запросам и ожиданиям, во многом оторвано в собственном социальном отношении от трудящихся масс, глубоко поражено вирусом бюрократизма, корпоративно замкнуто и не оказывает должного влияния на общественную жизнедеятельность. Более того, оно нередко противостоит естественно-историческому движению, пытается его тормозить, а если это не удаётся, придаёт ему неполноценный вид. Под воздействием подобных негативных моментов, длившихся десятилетиями, родилось настороженное отношение к аппарату государственного управления, его решениям и действиям.

Поэтому перестройка государственного управления требует, прежде всего, восстановления отношений доверия, взаимопонимания, искренности и честности между государством и гражданами, между государственными органами и всеми общественными структурами. Необходимо достигнуть разумного соответствия между государственно-правовым регулированием и естественностью жизни, её опытом и традициями, устойчивостью и адаптивностью, многослойностью и самоуправляемостью.

Говоря иначе, речь идёт о широкой социализации государственно-го управления, в процессе и результате которой оно сблизится с обществом, станет общественно актуальным компонентом его свободной, демократической и эффективной организации и функционирования. Думается, что государственное управление не может быть просто изжито, отброшено в условиях углубления самоуправления народа, а должно



быть трансформировано в него, стать его составной частью и занять то место, которое объективно обусловлено современным уровнем общественного развития и его собственными организующе-регулирующими возможностями.

Исходя из анализа научной литературы, исторической практики и тенденций социального прогресса (в рамках и социализма, и капитализма, и смешанных форм), просматривается несколько направлений движения к данной цели.

Особая роль принадлежит широким, открытым, полнокровным и активным прямым и обратным связям между всеми компонентами субъекта государственного управления, их решениями и действиями, с одной стороны, и различными единичными и массовыми проявлениями жизни людей – с другой.

Государство только в том случае может считаться адекватной формой выражения интересов гражданского общества, если оно посредством системы своих органов, служащих аппарата и участников управленческих процессов, во-первых, воспринимает всю совокупность всенародных, коллективных и личных, общих и специфических, долгосрочных и кратковременных, исторических и конкретных интересов населения страны; во-вторых, объективно, справедливо и оперативно оценивает актуальность и приоритетность интересов и представляет их в своих правовых велениях и организационных действиях, равнозначно относится ко всем субъектам интересов; в-третьих, способен своими ресурсами, возможностями, силой практической реализации интересов, реально обеспечивает удовлетворение запросов людей<sup>29</sup>.

При анализе взаимосвязей государства и общества следует также учитывать, что социально-классовая и национальная структура общества находится в динамике, в стране идут активные миграционные процессы, меняются половозрастной состав населения и демографическая ситуация, а значит всё время преобразовываются потребности и интересы людей, установки и мотивы их поступков и действий. Тем самым равновесие отношений между государством и обществом не может быть устойчивым, единожды заданным: оно будет постоянно нарушаться и должно столь же постоянно восстанавливаться. Должный уровень социальной ответственности государственного управления немислим без сильно развитых в его системе механизмов познания общественной среды, адаптации и самосовершенствования.

---

<sup>29</sup> Подробнее см.: Прокопович Г.А. Теория государства и права: курс лекций для студентов юридических вузов всех форм обучения / Г.А. Прокопович. М.: Юридический институт МИИТа, 2013. 186 с.

Высокие требования выдвигает общество перед государственным управлением с точки зрения уровня его демократичности. Причём в самом понимании демократичности вырисовываются два аспекта. Первый определяет демократичность массовостью и действенностью участия населения в выработке, принятии и реализации государственно-управленческих решений. Второй связывает управление с государственной властью, что обеспечивает и гарантирует практическую реализацию государственно-управленческих решений. Управление без опоры на власть, без её введения в управленческие процессы является мнимым, создаёт нередко только видимость деятельности. Оба аспекта взаимосвязаны и в общественном движении представляют ценность тогда, когда выступают в единстве.

Начало XXI столетия актуализирует научную обоснованность государственного управления. Ведь сегодня при всей значимости накопленного опыта только наука обладает способностью и необходимыми данными объективного определения тенденций общественного развития. Опыт обращён, как правило, к прошлому, а научное знание может с достаточной степенью достоверности прогнозировать и даже программировать пути и средства движения в будущее. Конечно, для этого годится только теоретическая наука, освобождённая от обязанности объяснять текущую политику или оправдывать неудавшуюся практику.

Поэтому научная обоснованность государственного управления в перспективе будет определяться взаимодействием двух факторов: уровнем развития научного знания (общественного, естественного и технического) и готовностью, способностью и умением государственного управления его впитывать и использовать. Правда, в этом взаимодействии очень многое зависит и от самого государственного управления, которое может её стимулировать и поддерживать.

Ещё одно важное общественное требование к государственному управлению приобретает всё более громкое звучание. Два столетия индустриального типа производства показали ограниченность и опасность производственного, или, как чаще называют, технократического подхода к организации общественной жизни и, естественно, к государственному управлению. Именно под влиянием этого подхода идеи Возрождения и Просвещения, взрастившие нашу цивилизацию, идеи глубоко гуманистического характера были отодвинуты в сторону. Человек обычно виделся лишь в двух ипостасях: как производитель и как потребитель, с применением к нему одного (экономического) критерия оценки развития.

Фактически в системе таких координат со времен Ф.У. Тейлора развивалась и наука управления производством, многие постулаты которой позднее были взяты и восприняты теорией государственного управ-

ления. Положение, складывающееся на грани тысячелетий, требует конкретного изменения всей философии и методологии государственного управления. Центральной фигурой должен быть человек, а государственное управление призвано приобрести подлинно гуманистическую окраску. Необходимо искать нетрадиционные формы взаимосвязей людей между собой, людей с природой, со своим прошлым и будущим. А это возможно при широкой гуманизации государственного управления, при внимательном учёте философских, социологических, психологических, правовых, педагогических знаний<sup>30</sup>.

Можно предположить, что в реальной действительности основными направлениями реформ, скорее всего, будут:

- дальнейшее совершенствование правового регулирования организации и деятельности государственного аппарата и его персонала – государственных служащих;
- структурные корректировки федеральных органов исполнительной власти, совершенствование их взаимодействия с органами государственной власти субъектов Российской Федерации; усиление начал профессионализма и компетентности в кадровой составляющей намеченных реформ.

Таким образом, управление, право и кадры – основа построения современного и эффективного государственного аппарата, отзывчивого на запросы российского общества. Главной же целью деятельности российского чиновничества должно стать служение человеку.

С позиций именно интересов человека, его самосохранения придётся государственному управлению анализировать и оценивать имеющиеся и нововводимые технологии, орудия и предметы труда, используемое сырьё и материалы, качество продукции, образ жизни, условия быта и многое другое.

Безусловно, общество хочет видеть государственное управление социально эффективным. Не «спешащим следом» за общественными процессами и вечно отстающим, не только сориентированным на экономику, а владеющим комплексным подходом и прогностическим видением.

Управление, в котором широкое распространение получит опережающее, эвристическое начало, основанное на знании объективных закономерностей, способное удерживать за собой субъективные факторы, действенное, активное, эффективно решающее общественные проблемы и обеспечивающее прогрессивное развитие общества.

---

<sup>30</sup> Барабашев Г.В. Идеалы самоуправления и Российская действительность / Государство и право. 2006. № 11. С. 12.

На данном историческом этапе можно утверждать, что только системное понимание сути государственного управления и практическая реализация этой системности на практике способны привести к построению эффективной модели организации государственного управления, а значит, и к эффективному федерализму.

#### **9.4. О системе таможенных органов Российской Федерации в условиях реформирования системы государственного управления**

Сегодня таможенные органы России находятся в стадии активного институционального развития, на которое оказывают влияние два важных фактора. Первый – присоединение Российской Федерации к Всемирной торговой организации, в рамках которого российское таможенное законодательство и таможенное администрирование должны быть гармонизированы в соответствии с общепризнанными нормами в области таможенного дела. Именно данные обстоятельства вызвали необходимость принятия в ноябре 2009 г. Таможенного кодекса Таможенного союза, создавшего необходимые предпосылки для формирования практически новой, соответствующей мировым стандартам правовой базы таможенного дела и организационно-правовых основ деятельности таможенных органов России.

Второй важный фактор, вызывающий кардинальные изменения в деятельности таможенных органов, – реформирование системы государственного управления в соответствии с утверждённой Правительством РФ 10 июня 2011 г. № 1021-р Концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы».

Одной из основных целей административной реформы является повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. Для реализации этой цели в Российской Федерацией создана новая система и структура федеральных органов исполнительной власти, оптимизированы функции органов исполнительной власти, введена их типология, разрабатываются и внедряются в практику административные регламенты, стандарты государственных услуг, принципы и процедуры управления по результатам.

В последние годы в формировании и деятельности института государственной службы Российской Федерации, занимающего ведущее место в реализации задач и функций государственной власти, в том числе и в области таможенной деятельности, произошли существенные изменения. Они вызваны административной реформой – принятием Федеральных законов от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной

службы Российской Федерации», от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», Указов Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 «О реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы», от 11.05.2006 № 473 «Вопросы Федеральной таможенной службы» и др. Перечисленные федеральные законы и указы Президента РФ сформировали систему государственной службы Российской Федерации, которая включает в себя гражданскую, военную и правоохранительную службы.

Современные подходы к организации системы государственной службы Российской Федерации потребовали пересмотра всех её видов, в том числе совершенствования правового регулирования государственной службы в таможенных органах.

К числу стратегических задач таможенной службы России относят: обеспечение экономической безопасности государства; выявление и пресечение фактов незаконного перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации; борьба с уклонением от уплаты таможенных платежей недобросовестными участниками внешнеэкономической деятельности (ВЭД).

Своеобразие направлений деятельности, возложенных государством на таможенные органы, обусловили особенность государственной службы в этих органах, которая заключается в разделении должностных лиц таможенной службы на служащих гражданской государственной службы и сотрудников, реализующих функции правоохранительной службы. Различие их административно-правовых статусов объясняется спецификой государственной гражданской и правоохранительной службы в таможенных органах Российской Федерации.

Переход Российской Федерации на инновационный принцип развития экономики, формирование благоприятных перспектив эффективной интеграции Российской Федерации в мировое хозяйство, изменение масштабов, характера и форм внешнеэкономической деятельности сформировали предпосылки для совершенствования таможенной деятельности и разработки стратегии развития таможенной службы Российской Федерации на долгосрочную перспективу (далее – Стратегия).

Согласно Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года<sup>31</sup> кадровая составляющая Стратегии определяет приоритетные долгосрочные направления деятельности по укреплению кадрового потенциала таможенной системы, способного выполнить

---

<sup>31</sup> См.: распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2575-р «О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 14.01.2013. № 2. Ст. 109.

определенные Стратегией задачи, а также по совершенствованию воспитательно-профилактической и антикоррупционной деятельности таможенных органов.

Укрепление кадрового потенциала и формирование профессионального кадрового состава таможенных органов является основой обеспечения предоставления качественных государственных услуг.

Кадровое обеспечение таможенных органов должно осуществляться на научно обоснованных методах с учётом динамично возрастающих требований к кадрам и прогнозирования будущих потребностей.

Основными задачами в этой области определены следующие:

- совершенствование работы по подбору и расстановке кадров;
- обеспечение необходимого профессионального уровня должностных лиц таможенных органов Российской Федерации;
- создание условий и реализация возможностей для получения должностными лицами таможенных органов образования, переподготовки и повышения квалификации, в том числе для переподготовки и повышения квалификации сотрудников правоохранительных подразделений таможенных органов в учебных заведениях Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации и Генеральной прокуратуры Российской Федерации;
- повышение эффективности системы воспитательной работы с личным составом;
- осуществление оперативно-розыскной деятельности, направленной на выявление, предупреждение и пресечение преступлений коррупционной направленности и иных преступлений против интересов государственной службы со стороны должностных лиц таможенных органов и иных лиц, склоняющих должностных лиц таможенных органов к совершению указанных преступлений, а также на обеспечение собственной безопасности таможенных органов.

В Стратегии отмечены целевые индикаторы указанного направления развития таможенной службы Российской Федерации:

- доля уголовных дел коррупционной направленности, возбуждённых по материалам подразделений по противодействию коррупции в таможенных органах, в общем количестве коррупционных уголовных дел, возбуждённых всеми правоохранительными органами Российской Федерации в отношении должностных лиц таможенных органов (с 55% в 2012 году до 80% к 2020 году);
- доля должностных лиц таможенных органов, прошедших различные формы обучения, в общей фактической численности должностных лиц таможенных органов (с 20% в 2012 году до 33,6% к 2020 году).

Целевым ориентиром развития социальной сферы таможенной службы Российской Федерации, согласно Стратегии, является обеспечение социальной защищённости должностных лиц таможенных органов и членов их семей, предоставление им социальных гарантий, а также улучшение их жилищных условий и материального обеспечения.

Основные задачи развития социальной сферы:

- установление и реализация прав, льгот, социальных гарантий и компенсаций для должностных лиц таможенных органов;
- решение социальных проблем, связанных с охраной здоровья, отдыхом и удовлетворением культурных потребностей;
- достижение необходимого уровня обеспеченности социальными благами, жильём и всеми видами довольствия;
- совершенствование механизмов и институтов социальной защиты в таможенных органах.

Приоритетное развитие социальной сферы, обеспечение социальной защищённости должностных лиц таможенных органов и предоставление им социальных гарантий осуществляются путём повышения эффективности системы оплаты труда, обеспечивающей их достойное материальное положение, расширения сети ведомственных медицинских и санаторно-курортных учреждений в региональных и крупных промышленных центрах (за счёт приобретения новых, реконструкции и модернизации существующих объектов), решения вопросов формирования ведомственного фонда служебного жилья и улучшения жилищных условий нуждающихся в этом должностных лиц таможенных органов.

Целевые индикаторы указанного направления развития таможенной службы Российской Федерации, согласно Стратегии, следующие:

- количество должностных лиц таможенных органов, ежегодно проходящих санаторно-курортное лечение (с 8741 человека в 2012 году до 10871 человека к 2020 году);
- количество квартир, ежегодно предоставляемых очередникам таможенных органов по договорам социального найма (не менее 200 квартир ежегодно до 2020 года);
- количество единовременных субсидий на приобретение жилого помещения, выделяемых федеральным государственным гражданским служащим таможенных органов (не менее 250 субсидий ежегодно до 2020 года).

Таким образом, законодательство о службе в таможенных органах в дальнейшем может претерпевать существенные изменения.

В настоящее время законодательство о службе в таможенных органах составляют:

- Конституция Российской Федерации;

- Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», далее – Закон о системе государственной службы;
- Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», далее – Закон о государственной гражданской службе;
- Федеральный закон от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», далее – Закон о службе в таможенных органах, а также другие федеральные законы, в том числе федеральные законы, регулирующие особенности прохождения гражданской службы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты Федеральной таможенной службы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие порядок прохождения службы в таможенных органах.

Данные правовые акты устанавливают правовые, организационные и финансово-экономические основы службы в таможенных органах Российской Федерации в условиях реформирования системы государственного управления.

### **9.5. Особенности управления в таможенных органах**

Особенности управленческой деятельности в таможенных органах predetermined строгой системой взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов, базирующихся на общей цели функционирования и едином законодательстве, объединённых общностью задач, функций и методов.

Отличительные особенности таможенной службы подчеркивают её атрибуты и символы, утверждаемые на государственном уровне: герб, флаг, присяга, форма одежды, специальные звания, профессиональный праздник. Права и обязанности сотрудников таможенных органов регламентированы Федеральным Законом РФ от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации».

Сущность управления и её специфика в таможенных органах predetermined определяются условиями, в которых протекает этот динамичный процесс. Поэтому целесообразно представить основные факторы, влияющие на управление всей сложной системой элементов таможенного дела.

Внутреннюю среду организации составляют такие элементы, как миссия, цели и задачи, материально-технические ресурсы, структура, технология и люди.



Миссия – это основная цель существования, предназначение организации. Миссия является основой для выработки целей и стратегии организации, влияет на организационную культуру, т.к. персонал организации должен разделять основную цель, создавать и вносить вклад в её достижение, разделять ценности и принципы, отражённые в миссии организации.

Цели организации – это желаемые результаты, на достижение которых направлены усилия организации. На основе миссии определяются цели организации, которые отражают разнообразные направления её деятельности с указанием сроков их выполнения. Это могут быть долго-, средне- и краткосрочные цели, направленные на рост и развитие организации, стабилизацию или сокращение.

Задачи – предписанная работа, серия работ или часть работы, которая должна быть выполнена заранее установленным способом в заранее оговоренные сроки. Задачи формулируются на основе разделения труда. На основе решения руководства о структуре каждая должность включает ряд задач, которые рассматриваются как необходимый вклад в достижение целей организации.

Материально-технические ресурсы – это сырьё, материалы, оборудование, транспортные средства. От качества сырья, мощности и надёжности оборудования зависит качество конечной продукции и услуг.

Технология – это способ преобразования сырья. В качестве сырья могут выступать физические материалы, информация для принятия решений. Применение различных технологических процессов, от простых, стандартных до высоких технологий, отражается на структуре организации и профессионализме персонала.

Структура организаций – это конструкция организации, состоящая из сочетания уровней управления и функциональных областей. В каждой организации существует горизонтальное и вертикальное разделение труда.

Вертикальное разделение труда основывается на иерархии уровней управления, горизонтальное – на разделении работ на небольшие специфические задачи на основе специализации, делении организации на подразделения, службы и отделы.

Люди – главный внутренний фактор, от способностей, потребностей, умений, творческих навыков, квалификации и интеллектуального уровня работников зависит успех всей организации.

Внешняя среда организации оказывает разнообразное влияние, предоставляя благоприятные условия и возможности для эффективной деятельности либо создавая угрозы для её существования. Внешняя

среда подразделяется на среду косвенного воздействия (макросреду) и среду прямого воздействия (микросреду).

Макросреда является общей средой для деятельности всех организаций, её можно разделить на следующие факторы.

Экономика как фактор внешней среды имеет основные параметры: размер валового национального продукта, темп инфляции, размер процентной ставки банка, валютный курс, дефицит бюджета, уровень безработицы, нормы налогообложения, производительность труда, величина заработной платы и т.д.

Политико-правовой фактор, представленный органами государственной власти, а также партиями, блоками и другими общественными организациями, определяет цели, направления развития общества, его идеологию, внешнюю и внутреннюю государственную политику в различных областях. Организация должна иметь чёткое представление, насколько стабильна политическая ситуация, какова программа правящей партии<sup>32</sup>, какие отрасли экономики она будет поддерживать, какие законы устанавливать.

Социально-культурный фактор включает в себя существующие традиции, ценности, привычки, этические нормы, стиль жизни, психологию потребителей, социальную структуру общества, а также его демографическую характеристику, например, уровень рождаемости, образования, среднюю продолжительность жизни и т.д.

Научно-технический прогресс определяет уровень технологий, применяемых при производстве продукции и оказании услуг. Развитие новых информационных технологий, средств коммуникации, появление новых приборов, поиск новых энергоресурсов – реалии сегодняшнего научно-технического прогресса.

Природно-географический фактор связан с климатическими условиями, географическим расположением, запасами природных ресурсов, экологической обстановкой, влияющими на деятельность организации. Экологический фактор – это требование соблюдать экологические стандарты при производстве и потреблении продукции, осуществлении экспортно-импортных операций.

Компоненты внешней среды очень тесно взаимосвязаны, а потому изменение одного фактора вызывает изменение другого.

В среду прямого воздействия (микросреду) входят потребители продукции и услуг, поставщики сырья, материалов и энергии, конкуренты, государственные и муниципальные органы, общественные организа-

---

<sup>32</sup> Правящая партия – это партия, которая получила большинство депутатских мандатов в парламенте государства (его нижней палате) и благодаря этому может влиять на формирование правительства.

ции. В отличие от макросреды организация имеет большую степень воздействия на микросреду.

Во взаимоотношениях с внешней средой у организации возникают проблемы взаимодействия и адаптации. Быстрое развитие технологий, усложнение и многообразие предлагаемых товаров и услуг, появление большого количества организаций, возрастание требований покупателей – все эти и другие изменения усиливают влияние и зависимость организаций от внешних условий, вынуждают их искать лучшие способы взаимодействия и адаптации. Для адаптации организации во внешней среде необходимо изменять её внутреннюю среду.

В настоящее время таможня – это не просто структура по взиманию таможенных платежей, оформлению товаров и транспортных средств и проверке документов. В современном обществе таможня занимается самыми разными видами операций. Она не только организует таможенное пространство и регулирует перемещение через таможенную границу товаров и транспортных средств, но именно через неё осуществляется таможенно-тарифное и нетарифное регулирование ВЭД, оказываются таможенные услуги, осуществляются таможенный контроль и статистика внешней торговли. Представители таможни выступают в качестве консультантов, участвуют в обсуждении и принятии внешнеэкономических и технологических программ, участвуют в общественно-культурной жизни государства<sup>33</sup>.

Сущность таможи означает то, под чем подразумеваются все её внешние проявления, т.е. реальная действительность. Вместе с тем сущность таможенного дела проявляется как совокупность всех необходимых сторон и связей, свойственных таможне, как особый вид профессиональной деятельности.

Результаты системного исследования показали, что основой описательной матрицы таможенного дела являются четыре познавательных компонента: экономика, организация, право и психология. Именно с этих позиций и строятся различные подходы к современному представлению о таможне.

Представление о таможне как об экономической структуре наиболее ёмко проявляется в её понятии как учреждения. Таможенное учреждение – довольно расхожий термин, известный ещё с XVIII в. Как теперь известно, в то время главной задачей создаваемых таможен являлся сбор таможенных пошлин. Поэтому учреждение (образование, основание) таможен для осуществления фискальной деятельности в рамках го-

---

<sup>33</sup> Прокопович Г.А. Проблемы валютного контроля операций, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу // Юридическая мысль, № 3, 2005. С. 68–70.

сударства и стало причиной появления термина «таможенное учреждение». В СССР, а затем в Российской Федерации, под таможенным учреждением понимается вид государственной организации, образованной для обеспечения функции экономической безопасности и внешнеэкономической деятельности страны, сборов таможенных платежей, штрафов, пени, оказания таможенных услуг.

Понятие государственного учреждения включает: аппарат ФТС России, региональные таможенные учреждения, аппарат управления таможен и отдельных таможенных постов, таможенные структуры, включающие вспомогательные и социально-культурные функции (санатории, пансионаты, учебные заведения и т.д.). Таможенные учреждения пользуются правами юридического лица, состоят на государственном бюджете. Представление о таможне как об учрежденческой структуре оказывается близко к понятию ведомства, т.е. совокупности учреждений, обслуживающих таможенное дело как сектор государственного управления.

В условиях рыночной экономики взаимоотношения между таможней и участниками ВЭД значительно развились и усложнились. Это потребовало существенной перестройки таможенных учреждений и развития между участником ВЭД и таможней не командно-директивных форм управления, а равноправного партнёрства во внешнеторговой деятельности. Благодаря этому отношения между таможней и участниками ВЭД приобрели подлинно нормативно-экономический характер. Таможенные органы стали сами учреждать инфратаможенную деятельность (склады временного хранения, таможенные брокеры и т.д.), т.е. передавать часть своих полномочий участникам ВЭД.

Как учреждения, оказывающие услуги участникам ВЭД в области регулирования внешнеторговой деятельности, таможни содействуют товарообменным процессам. Они оказывают услуги по информационно-консультационным вопросам, хранению товаров, предварительным решениям, сопровождению грузов на территории России и ряд других работ. Таможенные учреждения имеют возможность через процедуру конфискации или через таможенные режимы «отказ в пользу государства» и «уничтожение товара» заключить договоры через посредство своей инфраструктуры, государственных и других предприятий по реализации товаров. Вместе с тем на таможенные учреждения налагается ответственность за разглашение коммерческих тайн участников ВЭД и материальный ущерб, нанесённый в результате неоправданных действий.

Реформа управленческой деятельности в таможенной сфере началась в 1991 г. Именно тогда Государственный таможенный комитет России (далее – ГТК России) определил центральным звеном своей

деятельности разработку новой концепции управления. Суть её заключалась в том, чтобы:

- по-новому осмыслить предназначение таможни, переход её от узкого пограничного контроля к активному воздействию на хозяйственную жизнь страны;
- трансформировать таможенное дело в регулятор внешнеэкономической деятельности;
- реанимировать функцию таможенных органов для ускорения экспортно-импортного товарооборота;
- создавать новый тип таможен как таможен для участников ВЭД.

Таможня как организация – это целевое объединение ресурсов.

Основной ресурс таможни – это люди, совместно реализующие поставленные цели и действующие на основе определённых правил и процедур. Таможенная организация представляет собой:

- коллектив людей, объединённых общими целями, работой и интересами;
- интегрирование людей со своей специфической организационной структурой и строгой иерархией;
- сложную и разветвлённую организационную структуру как вид особой системы.

Таможенные организации в структурном и функциональном отношении образуют единую целостную систему, которая строится с учётом тех же принципов, что и всё таможенное дело. Однако система таможенных организаций имеет свои особенности, свою целенаправленность и целесообразность, что следует из самой структуры таможенных организаций, определяющей специфику отношений, связи координации и субординации и внутреннюю организацию таможенной системы в целом.

Таможня является правоохранительным органом, поскольку одной из функций таможенных органов определена борьба с контрабандой и иными преступлениями, административными правонарушениями в сфере таможенного дела, пресечение незаконного оборота через таможенную границу наркотических средств, оружия, культурных ценностей, радиоактивных веществ, видов животных и растений, находящихся под угрозой исчезновения, их частей и дериватов, объектов интеллектуальной собственности, других товаров, а также оказание содействия в борьбе с международным терроризмом и пресечением незаконного вмешательства в аэропортах Российской Федерации в деятельность международной гражданской авиации<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Прокопович Г.А. Основные направления обеспечения безопасности в предпринимательской сфере // Сборник материалов Ежегодной Всероссийской научно-практической конференции «Право и Бизнес»,

Поскольку таможня выполняет определённые задачи государства в области законодательства и выполняет правоохранительную функцию, то её следует называть таможенным органом. Термин «орган» (греч. – орудие, инструмент) имеет и ещё одно определение – это часть чего-либо, имеющая определённое назначение. Государственный организм также нуждается в своих специальных органах, в том числе и правоохранительных.

Правоохранительные органы (ФТС России, МВД России, ФСБ России и пр.) являются организованной частью государственного механизма, наделённой властными полномочиями, определённой компетенцией и необходимыми средствами для осуществления задач, стоящих перед государством.

## **Глава 10. ТАМОЖЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ: ЗАДАЧИ, ПРОБЛЕМЫ, ОБЩИЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

### **10.1. Таможенное дело как объект управления**

В самом общем виде управление предстаёт как определённый тип взаимодействия, существующий между двумя субъектами, один из которых в этом взаимодействии находится в позиции субъекта управления, а второй – в позиции объекта управления. Данное взаимодействие характеризуется следующими моментами:

- субъект управления направляет объекту управления импульсы воздействия (управленческие команды), которые содержат в себе в явном или косвенном виде информацию относительно того, как должен функционировать в дальнейшем объект управления;
- объект управления получает управленческие команды и функционирует в соответствии с их содержанием.

Таким образом, определяя таможенное дело как объект управления, обратимся к понятию, которое даёт законодатель в Федеральном законе от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», являющемся основой таможенного законодательства: «Таможенное дело в Российской Федерации представляет собой совокупность средств и методов обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, а также запретов и ограничений при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации».

Данное определение не позволяет нам чётко выделить объект управления. Очевидно, что в общих чертах объектом управления является «совокупность средств и методов обеспечения соблюдения...». То есть рассматриваемое определение даёт нам возможность говорить лишь о том, что таможенное дело представляет собой сложноорганизованный объект, состоящий из некоторой совокупности элементов.

В учебной литературе приведены различные перечни составляющих таможенного дела. Так, Молчанова О.В., Коган М.В. дают следующую классификацию:

- принципы перемещения через таможенную границу товаров и транспортных средств;
- таможенные режимы;
- таможенно-тарифное регулирование и взимание таможенных платежей;
- таможенное оформление;
- таможенный контроль;
- предоставление таможенных льгот;
- ведение таможенной статистики и товарной номенклатуры ВЭД;
- правовая регламентация ответственности за правонарушения в сфере таможенного дела<sup>35</sup>.

На наш взгляд, в представленном перечне не учтены такие важные составляющие, как таможенные органы, таможенная политика. С другой стороны, необходимо отметить, что любая дифференциация таможенного дела на те или иные элементы будет являться весьма условной в силу неконкретности самого определения таможенного дела. Тем не менее очевидно, что можно достаточно точно выделить такие элементы, как:

- основные принципы перемещения через таможенную границу товаров и транспортных средств;
- таможенное оформление;
- таможенные режимы;
- специальные таможенные процедуры;
- таможенные платежи и порядок их применения;
- таможенный контроль (включая экспортный, валютный и радиационный).

Данные элементы выделяются как большинством исследователей, так и непосредственно законодателем.

Кроме того, с нашей точки зрения, целесообразно выделить такой элемент таможенного дела, как таможенная политика. Согласно ст. 2 Решения Совета глав государств СНГ от 10.02.1995 «Об Основах таможен-

---

<sup>35</sup> Молчанова О.В., Коган М.В. Таможенное дело DJVU. Учебное пособие. 2-е издание. Ростов н/Д: Феникс, 2007. С. 8.

ных законодательств государств – участников Содружества Независимых Государств» таможенная политика является составной частью внутренней и внешней политики государств. Учитывая то, что таможенное дело в целом относится к ведению высших органов законодательной и исполнительной власти государств, то и разработка таможенной политики – компетенция указанных органов.

Таможенная политика в первую очередь должна обеспечивать наиболее эффективное использование инструментов таможенного контроля и регулирования товарообмена на таможенной территории страны, также участие в реализации торгово-политических задач по защите отечественного рынка и стимулированию развития национальной экономики. Таким образом, таможенная политика предопределяет основные направления таможенного регулирования и таможенного дела.

Представляет интерес и ещё один элемент – таможенные органы. С одной стороны, законодательно закреплено, что непосредственное решение задач в области таможенного дела осуществляет ФТС России. То есть таможенные органы являются, по сути, субъектом управления. С другой стороны, таможенные органы уровня региональных таможенных управлений и ниже следует рассматривать как одно из средств обеспечения соблюдения государственных мер по регулированию внешней торговли. И в таком ракурсе таможенные органы предстают как один из элементов объекта управления. Здесь как раз проявляется единство субъекта и объекта управления. Любой субъект управления является частью управляемой системы и, следовательно, неотделим от объекта управления.

Таким образом, рассматривая таможенное дело как объект управления, мы говорим о том, что для более чёткого обозначения объекта управления необходимо выделение составляющих его элементов и определение его как совокупность этих элементов.

Однако, говоря о субъекте управления в таможенном деле, необходимо отметить следующую особенность. Статья 14 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» относит функцию по общему руководству таможенным делом к компетенции Правительства РФ. Таким образом, по сути дела, мы выделяем второй субъект управления.

Как правило, в менеджменте при рассмотрении управленческих взаимоотношений выделяют только один субъект управления, в частности, на основе принципа единоначалия. В нашем же случае в наличии два субъекта управления. Такое положение не исключается в науке об управлении. Причём возможны различные варианты взаимодействия субъектов управления. Один из них предусматривает субординационные взаи-



моотношения. Второй вариант на основе линейно-функциональных систем управления предусматривает двойное подчинение объекта управления: по вертикали власти (линейная составляющая) и по функциональному направлению объекта управления. Оба варианта характерны для больших систем, таких как государственное управление.

В нашем случае имеет место субординационное взаимодействие в отношениях управления, то есть ФТС России имеет подчинённое положение по отношению к Правительству Российской Федерации.

Таким образом, рассматриваемая двусубъектность управленческих отношений проистекает из особенностей государственного управления. Если рассматривать этот вопрос шире, то необходимо отметить, что в соответствии с Конституцией РФ государственная власть подразделяется на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Помимо этих ветвей предусмотрен такой орган управления, как Президент РФ (именно орган, причём единоличный). То есть, по сути, подчинение ФТС России Правительству РФ продиктовано необходимостью отнесения таможенной службы к одной из ветвей власти и указывает на место таможенных органов в системе государственного управления<sup>36</sup>.

В нашем случае целесообразно рассматривать отношения управления не применительно к таможенному делу как объекту в целом, а к отдельным его элементам. Поскольку, как уже отмечалось, каждый элемент представляет собой обособленную систему взаимоотношений, то и принципы и методы управления могут несколько различаться. Кроме того, большинство отношений управления подразумевает наличие в объекте управления субъектности, то есть присутствия некоторого лица или группы лиц. Таким образом, наиболее полно основные методы и принципы управления, на наш взгляд, раскроются на примере управления таможенными органами.

Об управленческом взаимодействии можно говорить как о реально существующем только в случае, если объект управления выполняет команды субъекта управления. Для того чтобы это выполнялось, необходимо:

- наличие у субъекта управления потребности и возможности управлять объектом управления;
- наличие у объекта управления готовности и возможности эти команды выполнять.

Несмотря на то что таможенное дело представляет собой не столько единый цельный объект, сколько некоторую совокупность элементов,

---

<sup>36</sup> Подробнее см.: Прокопович Г.А. Проблемы теории государства и права в рамках общей теории безопасности // «Право и государство: теория и практика», 2013, № 5(101) С. 6–10.

за выполнение управляющих команд в рассматриваемом объекте ответственный только один элемент – таможенные органы. Остальные составляющие таможенного дела, с точки зрения управления, являются процедурами (именно так они и называются в таможенном законодательстве), при которых таможенные органы состоят передаточным и управляющим элементом. То есть только таможенные органы имеют возможность выполнять управляющие команды. Потребность же субъекта в управлении объектом проявляется в том, что таможенное дело позволяет обеспечивать ряд жизненно важных функций государства, таких как наполнение бюджета, обеспечение безопасности государства и населения.

Часто условия осуществления управления сводятся только к условиям осуществления управленческой деятельности субъектом управления. Такой подход в силу того, что вместо диалектического единства субъекта и объекта управления рассматривается одностороннее воздействие субъекта управления на объект, приводит к неверным выводам по поводу сущности и природы возможности осуществления управления. Подмена диалектической взаимосвязи субъекта и объекта управления их субординационным расположением и, как следствие этого, только функциональный взгляд на управление оставляют за пределами границ рассмотрения движущее начало управления. Этим началом является противоречие между управляющим и управляемым субъектами, порождающее, с одной стороны, необходимость управления, и разрешаемое, с другой стороны, в процессе осуществления управления. Поэтому, сколько бы полно ни учитывались возможности и готовность объекта управления выполнять управленческие команды, в том случае, если они рассматриваются только как основа для поиска и выработки наиболее эффективных управленческих воздействий, оценка возможностей осуществления управления будет носить односторонний характер, а следовательно, она будет не адекватной реальным возможностям осуществления управления. То есть смотреть на управление с позиций субъекта управления, того, как он воздействует на объект управления, неверно. Нужно смотреть с позиций взаимодействия субъектов.

В таможенном деле взаимодействие субъектов осуществляется на уровне Правительство – ФТС России и ФТС России – участники ВЭД. Отношения Правительство – ФТС России отражают непосредственную взаимосвязь объекта и субъекта управления. А вот участники ВЭД не являются субъектами управления как таковыми. Однако они являются представителями среды, в которой осуществляется таможенное дело и на которую оно нацелено. То есть вышеупомянутое противоречие представляет собой не только отклонения управляемого объекта от параметров функционирования, но и ожидания объекта управления в отношении

своих действий, и является следствием взаимодействия объекта управления со средой.

Отношения управления не являются изначальными отношениями, а базируются на более глубоких отношениях, таких как экономические или морально-этические. Можно выделить несколько различных видов отношений управления в зависимости от того, какие изначальные отношения преимущественно лежат в их основе. Естественно, в реальной практике отношения управления имеют комплексный характер, однако применительно к определённым уровням и объектам управления наблюдается доминирование отдельных видов отношений управления. Наблюдается также и смена во времени взаимных позиций отношений управления различных видов.

Применительно к таможенному делу также невозможно выделить явный доминирующий вид отношений управления. Исторически в основе лежали экономические отношения. Однако со временем данный вид отношений отодвигался на второй план, на первый же выходили административные отношения. Кроме того, поскольку таможенное дело представляет на сегодняшний день достаточно сложно организованный объект управления, имеющий перед собой множество целей и задач и охватывающий достаточно широкую сферу деятельности государства и общества, отношения управления также имеют различный характер. Тем не менее, на наш взгляд, наиболее весомыми в настоящее время являются административные и экономические отношения.

Таким образом, можно отметить, что таможенное дело как объект управления представляет собой сложноорганизованный объект, состоящий из ряда элементов. При этом один из элементов (таможенные органы) являются в свою очередь субъектом управления. Наряду с таможенными органами субъектом управления является Правительство РФ. Такие взаимоотношения между субъектом и объектом управления проистекают из особенностей государственного управления. Как следствие, два уровня взаимосвязи. В отношениях же управления основную роль играют экономические и административные.

Итак, рассмотрев основные элементы в области управления таможенным делом, мы отметили, что принципы управления, являясь объективным отражением закономерностей функционирования некоторой системы, задают своего рода структуру или рамки управления ею, в то время как принципы указывают на то, каким способом данная структура будет реализовываться.

Также мы определили, что таможенное дело как объект управления представляет собой сложноорганизованный объект, состоящий из ряда

элементов. При этом один из элементов (таможенные органы) является, в свою очередь, субъектом управления.

## **10.2. Задачи таможенного менеджмента**

Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли ВТО оперируют термином «интегрированное управление цепями поставок». Следует отметить, что само понятие интегрированного управления в теории и практике менеджмента предполагает наличие конкретного субъекта управления, т.е. организации, ответственной за управление цепями поставок, – уполномоченного экономического оператора. В соответствии с международной и российской практикой осуществлять интегрированное управление цепями поставок способны лишь специализированные организации, располагающие соответствующими навыками, ресурсами (включая специализированные активы и персонал необходимой квалификации) и технологиями управления, в том числе логистическими информационными системами управления. Использование единой таможенной модели данных (WCO CustomsDataModel) предполагает унификацию требований к логистическим информационным системам управления уполномоченных экономических операторов, при этом следует иметь в виду не только тип и структуру данных, но также формат и протокол электронного обмена. Унификация требований, включая выработку стандартов, процедур и протоколов взаимодействия с таможенными органами, должна осуществляться в рамках специальной программы взаимодействия «Таможня–бизнес». Разработка данной программы на единой таможенной территории Таможенного союза становится одной из актуальных теоретических и практических задач Таможенной комиссии Таможенного союза.

Данная программа должна предусматривать доведение до широких кругов бизнеса и общественности целей и задач Таможенного союза и тех преимуществ, которые создаёт целенаправленное сотрудничество с таможенными органами в направлении обеспечения безопасности цепей поставок и упрощения таможенных процедур в рамках существующей системы управления рисками.

Повышение эффективности внешнеэкономической деятельности предпринимательских структур напрямую связано с введением специальных упрощённых процедур, сокращающих сроки и условия таможенного оформления на единой таможенной территории. Эффективные цепи поставок как обеспечение процессов международной технологической интеграции, реализация устойчивых технологических цепочек и каналов доставки являются обязательным условием конкурентоспособнос-

ти субъектов международного и глобального рынка<sup>37</sup>. Роль уполномоченного экономического оператора состоит в снижении затрат на обслуживание цепи поставок при обеспечении безопасности ВЭД за счёт стандартизации и сертификации бизнес-процессов ВЭД; использования современных технологий логистики и управления цепями поставок. Повышение эффективности ВЭД связано с теоретическим исследованием бизнес-моделей участников внешнеэкономической деятельности, поиском и использованием доступных источников эффективности, изучением зарубежного опыта.

Необходимо отметить, что введение института уполномоченных экономических операторов на единой таможенной территории будет иметь значительный мультипликативный эффект, связанный с изменением рамочных условий реализации внешнеэкономической деятельности и созданием новых конкурентных преимуществ для субъектов национального рынка государств – участников Таможенного союза.

Среди перспективных направлений теоретических исследований таможенного менеджмента можно назвать следующие:

- исследование трансформации функций таможенного менеджмента в практике деятельности современных организаций;
- разработка новых направлений развития таможенного менеджмента в начале XXI столетия;
- научное обоснование возможности трансфера концепций и методов менеджмента из коммерческих организаций в некоммерческие;
- установление границ предприятия и объектов таможенного менеджмента;
- обоснование новых технологий таможенного менеджмента.

Все проводимые теоретические обоснования должны основываться на знаниях и в обязательном порядке учитывать инновационный характер таможенного менеджмента. Это особенно необходимо в условиях развивающейся экономики и вхождения её в мировое экономическое пространство.

### **10.3. Актуальные проблемы совершенствования управления в таможенных органах**

В условиях глобализации мировой экономики, решения задачи присоединения России к Всемирной торговой организации, признания

---

<sup>37</sup> Прокопович Г.А. Международные гарантии системы МДП как средство борьбы с таможенными правонарушениями на транспорте // Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции: «Уголовно-правовая борьба с преступлениями на транспорте». Москва, 28–29 марта 2012 г.

России как страны с рыночной экономикой возрастает роль и значение таможенного регулирования как элемента государственного регулирования внешнеторговой деятельности. Всемирная таможенная организация считает показателями высокого развития таможенной службы наличие современного законодательства, новейших информационных технологий, развитой инфраструктуры и высококвалифицированных кадров.

В результате проведения административной реформы сформирована новая структура государственных органов, осуществляющих регулирование внешнеторговой деятельности, предполагающая комплексный подход к межведомственному взаимодействию и обеспечению баланса интересов в области таможенно-тарифных, налоговых мер, запретов и ограничений, установленных законодательством Российской Федерации.

В целях существенного упрощения и ускорения процедуры таможенного оформления грузов введен проект «зеленый коридор», разработанный таможенными службами Российской Федерации, Финляндии и Швеции. Проводится эксперимент по электронному декларированию товаров и транспортных средств, в том числе биоресурсов.

Вступление в силу с 1 января 2004 г. Таможенного кодекса Российской Федерации создало необходимые предпосылки для формирования практически новой, соответствующей мировым стандартам правовой базы таможенного дела и условия для определения приоритетов развития таможенных органов Российской Федерации. Однако остаются нерешенными отдельные проблемы, связанные с деятельностью таможенных органов Российской Федерации.

Недостаточно эффективно реализуется потенциал таможенного администрирования, представляющего собой совокупность средств и методов обеспечения соблюдения таможенного законодательства физическими и юридическими лицами при перемещении ими товаров и транспортных средств через таможенную границу Российской Федерации, что не позволяет обеспечить в полной мере соблюдение законодательства Российской Федерации и создать благоприятную конкурентную среду в сфере внешнеторговой деятельности.

Острой проблемой в таможенных органах Российской Федерации остается вопрос занижения таможенной стоимости товаров и их недостоверное декларирование участниками внешнеторговой деятельности.

Не в полной мере применяются международные стандарты, содействующие реализации торгово-логистических технологий.

Не развита система информирования таможенных органов Российской Федерации о ценообразовании, торгово-промышленной специализации в зарубежных странах, мировых тенденциях в разделении труда.

Таможенные органы Российской Федерации неэффективно осуществляют контроль за товарами после их выпуска в обращение на таможенной территории Российской Федерации (контроль на основе методов аудита).

Недостаточно осуществляется информационно-аналитическое обеспечение правоохранительной, в том числе оперативно-розыскной, деятельности таможенных органов Российской Федерации.

Остается низким уровень взаимодействия оперативных подразделений таможенных органов Российской Федерации с другими правоохранительными и контролирующими органами.

Не в достаточной степени развита система подготовки и переподготовки кадров для таможенных органов Российской Федерации, особенно специалистов в области управления и контроля.

Оплата труда должностных лиц таможенных органов Российской Федерации не соответствует экономической значимости принимаемых ими решений.

Остается высоким уровень коррупции в таможенных органах Российской Федерации.

Наличие указанных проблем приводит к снижению эффективности таможенного администрирования, недобросовестной конкуренции, проникновению недоброкачественных импортных товаров на российский рынок и другим негативным явлениям.

Возникает необходимость формирования новых подходов к таможенному администрированию, которые позволят таможенным органам Российской Федерации эффективно реагировать на происходящие изменения в соответствии с международной практикой и требованиями общества и государства.

Необходимость дальнейшего совершенствования программных документов развития таможенных органов обусловлена изменившимися приоритетами таможенной службы Российской Федерации. С введением Таможенного кодекса Российской Федерации на первый план выдвигается задача регулирования внешнеэкономической деятельности. Таможенная служба Российской Федерации становится одним из важнейших инструментов улучшения эффективности внешней торговли, макроэкономической ситуации в целом. При этом фискальная функция таможенной службы Российской Федерации отодвигается в ряд прочих приоритетов.

Построение эффективной таможенной системы, использующей упрощённые процедуры, будет способствовать не только повышению конкурентной способности страны, но и содействовать притоку инвестиций

в экономику, вовлечению в международную торговлю малых и средних предприятий.

Программа развития таможенных органов является средством построения новой таможенной системы России, соответствующей требованиям XXI века. Программа имеет долгосрочный потенциал динамичного роста, что позволит существенно модернизировать таможенные информационные системы, добиться эффективности и рациональности таможенных процедур, значительно повысить качество таможенного администрирования, осуществлять деятельность таможенных органов Российской Федерации в соответствии с мировыми стандартами.

*Основные направления совершенствования деятельности таможенных органов*

Определены следующие основные направления совершенствования деятельности таможенных органов Российской Федерации.

1. Развитие партнёрских взаимоотношений с участниками внешнеэкономической деятельности и повышение эффективности таможенного контроля.

Отказ от избыточного таможенного администрирования является важнейшим фактором формирования нормального делового климата в России для создания благоприятных условий в области внешнеэкономической деятельности.

Достижение положительных результатов в этом направлении невозможно без системного анализа эффективности применяемых таможенных процедур, использования современных автоматизированных систем и новейших информационных таможенных технологий, без владения механизмами управления рисками, использования электронных средств передачи информации, координации работы с другими ведомствами и организациями.

Ключевым звеном в этой работе является переход на новую систему организации таможенного контроля и таможенного оформления (далее – Система), применение которой позволит снизить затраты времени на проведение таможенного контроля, повысить его эффективность и осуществлять максимально быстро таможенное оформление товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации. Работа в этом направлении будет вестись на основе принципов, предусмотренных в концепции управления рисками.

Основой Системы являются порядок и условия проведения таможенного оформления и таможенного контроля, которые должны быть максимально понятными и «прозрачными», иметь единое информационное пространство, эффективное информационно-техническое обеспече-



ние, правоохранительную поддержку. Применение данной системы предусматривает:

- внедрение информационных технологий в процесс таможенного оформления и таможенного контроля, в том числе электронного документооборота и электронного декларирования товаров и транспортных средств;
- чёткую дифференциацию применения форм таможенного контроля по субъектам внешнеэкономической деятельности и категориям товаров;
- исключение различного рода согласований с вышестоящими таможенными органами Российской Федерации при принятии решения о выпуске товаров;
- минимизацию таможенных формальностей в пограничных таможенных органах Российской Федерации и концентрацию основного таможенного оформления во внутренних таможенных органах Российской Федерации;
- использование для таможенных целей в большем объёме предварительной информации, получаемой из различных источников до прибытия товаров;
- активизацию работы по внедрению системы управления рисками и применению системы оперативного контроля;
- минимизацию применения фактического контроля товаров;
- перенос таможенного контроля с этапа основного таможенного оформления на последующие (после выпуска) этапы обращения товаров, осуществление таможенного контроля путём проведения таможенных ревизий.

Необходимость обеспечения национальной безопасности и соблюдение международных обязательств обуславливают необходимость повышения эффективности экспортного контроля товаров, ввозимых на таможенную территорию Российской Федерации, и контроля их соответствия техническим регламентам. Будет продолжена работа по совершенствованию порядка уплаты и учета таможенных платежей.

Для повышения эффективности исполнительного производства планируется ужесточить контроль за поступлением неналоговых средств в федеральный бюджет Российской Федерации, разработать дополнительные механизмы взаимодействия с компетентными государственными органами и совершенствовать нормативную базу, регулирующую исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях.

Совершенствование валютного контроля и контроля за исполнением внешнеэкономических бартерных сделок позволит в условиях изменения таможенного законодательства Российской Федерации осуществлять

должный контроль за поступлением экспортной выручки и за обоснованностью платежей за импортируемые товары, а также снизить уровень непоступления выручки от экспорта товаров по сделкам, на которые в настоящее время не распространяется действие технологий таможенно-банковского валютного контроля<sup>38</sup>.

Большое значение имеет таможенно-тарифная политика, которая призвана обеспечить регулирование внешнеэкономической деятельности путем применения таможенных пошлин. Должен быть сформирован такой таможенный тариф, который стал бы интегрированной частью налоговой системы государства, способной адекватно выполнять регулятивную, протекционистскую и фискальную функции.

Кроме традиционных тарифных мер защиты отечественных производителей активнее будут использоваться особые виды пошлин: специальные, антидемпинговые, компенсационные.

2. Обеспечение надлежащей правовой деятельности таможенной службы Российской Федерации, единообразного применения таможенного законодательства.

Принципиальные изменения в таможенном регулировании, предусмотренные Таможенным кодексом Российской Федерации, обуславливают необходимость проведения работы по обеспечению единообразного применения таможенного законодательства Российской Федерации должностными лицами таможенных органов и участниками внешнеэкономической деятельности на всей территории России.

Ведение такой работы сопряжено с оптимизацией подзаконной нормативной базы, совершенствованием правового обеспечения деятельности таможенных органов Российской Федерации, усилением их правовой службы, внедрением в правовую основу и практическую деятельность международных правил и стандартов, в том числе предусмотренных Киотской конвенцией, обеспечением транспарентности таможенного законодательства Российской Федерации и практики его применения.

Будут приняты дополнительные меры по повышению уровня защиты конституционных прав граждан, усилению контроля соблюдения законности в таможенном деле, предполагающие повышение ответственности руководителей таможенных органов Российской Федерации за принимаемые решения, действия (бездействие) должностных лиц, про-

---

<sup>38</sup> Подробнее см.: Прокопович Г.А. Проблемы валютного контроля операций, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу // Юридическая мысль, № 3, 2005. С. 68–70.

ведение анализа причин и условий допускаемых нарушений и выработку эффективных мер по их предотвращению<sup>39</sup>.

3. Кардинальная модернизация информационной системы ФТС России и техническое переоснащение таможенных органов Российской Федерации.

Информационно-техническое обеспечение таможенной службы РФ должно способствовать достижению качественно нового уровня таможенного администрирования, соответствующего возрастающему объему и многообразию внешнеэкономической деятельности России, международной практике таможенного дела. Для этого необходимы кардинальная модернизация информационной системы ФТС России и техническое переоснащение таможенных органов.

Применение информационных технологий – путь к резкому ускорению процесса таможенного оформления с одновременным повышением эффективности таможенного контроля.

Приоритетными задачами в данном направлении являются:

- внедрение в таможенное дело новых информационных технологий;
- развитие информационно-технической инфраструктуры таможенных органов Российской Федерации;
- совершенствование системы информационного взаимодействия таможенных органов с органами государственной власти и организациями Российской Федерации и других государств;
- повышение уровня информационной безопасности таможенных органов Российской Федерации.

В качестве дополнительного ресурса для выполнения указанных задач будут использованы средства займа Международного банка реконструкции и развития в рамках проекта «Модернизация информационной системы таможенных органов».

4. Обеспечение эффективного противодействия нарушениям таможенных правил и преступлениям в таможенной сфере, проникновению коррупции в таможенную службу России.

Среди первоочередных организационных и практических мер, направленных на активизацию работы по выявлению, пресечению и предупреждению таможенных правонарушений, является укрепление взаимодействия с подразделениями МВД России, ФСБ России, Госнарконтроля России и Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Повышение эффективности использования оперативных сил и средств правоохранительных подразделений таможенных органов,

---

<sup>39</sup> Прокопович Г.А., Харитонов А.Ю. Личность и административная ответственность власти // Юридическая мысль, № 2 (46), 2008. С. 61–65.

налаживание эффективного взаимодействия с правоохранительными подразделениями таможенных служб других государств обеспечит совершенствование работы по добыванию упреждающей оперативной информации о возможной контрабанде товаров через таможенную границу Российской Федерации.

В целях противодействия незаконному перемещению наркотических средств и психотропных веществ через границу Российской Федерации предполагается шире использовать возможности международного сотрудничества и взаимодействия, технические возможности правоохранительной сети ВТО «СЕМ» и «RILО–Москва» – регионального узла связи по правоохранительной работе ВТО по государствам – участникам СНГ.

Повышение эффективности борьбы с правонарушениями в сфере внешнеэкономической деятельности, соблюдение законности и обоснованности принимаемых должностными лицами таможенных органов решений в процессе привлечения лиц к уголовной либо административной ответственности остаются приоритетными задачами в деятельности таможенных органов Российской Федерации.

В связи с изменением уголовно-процессуального и административного законодательства и в соответствии с новыми требованиями, предъявляемыми к правоохранительной деятельности таможенных органов, особое внимание будет уделяться единообразному применению положений Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, повышению раскрываемое таможенных правонарушений и преступлений в таможенной сфере, дальнейшей автоматизации информационного обеспечения правоохранительной деятельности, участию в рамках своей компетенции в осуществлении межведомственных мероприятий, профилактике и предупреждению развития криминогенных тенденций во внешнеэкономической сфере.

5. Укрепление и стабилизация кадрового потенциала таможенных органов Российской Федерации и повышение уровня социальной защищенности должностных лиц.

Повышение эффективности деятельности таможенных органов Российской Федерации невозможно без роста профессионального уровня кадров, укрепления служебной дисциплины, улучшения материального положения должностных лиц таможенных органов Российской Федерации, повышения их социальной защищенности и членов их семей.

Современный уровень кадровой работы должен предусматривать возможность реальной оценки кадров таможенных органов Российской Федерации и прогнозирования развития ситуации (потребность в кад-

рах, формирование резерва на выдвижение, оптимальное использование всех штатных единиц, предупреждение негативных процессов и т.д.).

Для обеспечения единого подхода к организации прохождения службы (работы) сотрудниками и федеральными государственными служащими будет вестись работа по приведению законодательной базы по организации прохождения службы (работы) должностными лицами таможенных органов в соответствие требованиям законодательства Российской Федерации, регламентирующего вопросы государственной службы.

Будут совершенствоваться база подготовки и переподготовки кадров, в том числе подготовка кадров высшей квалификации в адъюнктуре (докторантуре) Российской таможенной академии.

Кадровая работа будет направлена на решение задач по рациональному распределению и использованию кадрового потенциала, созданию действенного резерва специалистов, в том числе руководящего состава, стимулированию служебного роста, определению уровня профессиональных требований и квалификации как кандидатов при приеме на службу в таможенные органы Российской Федерации, так и должностных лиц при их продвижении по службе.

В целях повышения ответственности должностных лиц таможенных органов Российской Федерации за порученное дело, снижения числа правонарушений и дисциплинарных проступков, улучшения морально-психологического климата в подразделениях будет осуществляться комплекс предупредительно-профилактических мер по укреплению служебной дисциплины,

Основные усилия в вопросах социальной политики таможенных органов Российской Федерации будут направлены на повышение уровня социальной защищенности должностных лиц и членов их семей, на совершенствование системы и уровня оплаты труда, улучшение медицинского, санаторно-курортного и жилищного обеспечения.

6. Оптимизация системы таможенных органов Российской Федерации и дальнейшее развитие таможенной инфраструктуры.

Решение указанной задачи невозможно без комплексного обустройства автомобильных пунктов пропуска, строительства служебно-производственных зданий для таможенных органов, производственно-складских и учебно-тренировочных комплексов, объектов социально-культурного и бытового назначения, жилья. Большая часть автомобильных пунктов пропуска требует коренной реконструкции или нового строительства. Это возможно только при целевой финансовой поддержке государства, в том числе в рамках реализации федеральных целевых программ.

Освоение бюджетных средств будет строиться на принципах их равномерного расходования, своевременного внесения изменений в лимиты бюджетных обязательств, что позволит использовать ассигнования рационально и в полном объеме, без образования остатков средств федерального бюджета на лицевых счетах и сверхнормативных материальных запасов на складах таможенных органов.

Финансово-хозяйственная деятельность должна осуществляться с учетом исключения образования кредиторской задолженности, случаев нецелевого и неэффективного использования бюджетных ассигнований.

В целях обеспечения высокого уровня управляемости таможенными органами будет пересмотрена их структура с учетом характера внешнеэкономической деятельности и необходимости наличия механизмов адаптации к изменяющимся внешним условиям.

Работа по изменению организационной структуры таможенных органов Российской Федерации будет основываться на анализе и оценке эффективности административных процессов в рамках существующей структуры, с учетом качества выполнения задач, стоящих перед таможенными органами Российской Федерации.

Изменения организационной структуры таможенных органов Российской Федерации будут заключаться в сокращении лишних управленческих звеньев между ФТС России и таможенными постами, в укрупнении, укреплении и оптимизации их размещения.

7. Развитие международного таможенного сотрудничества.

Развитие интеграционных процессов и необходимость обеспечения экономической безопасности Российской Федерации определяют актуальность дальнейшей активизации международной деятельности ФТС России.

Особое внимание будет уделяться сотрудничеству с таможенными службами Союзного государства, государств – членов ЕврАзЭС и государств – участников СНГ, осуществляемому как на двусторонней, так и на многосторонней основе.

Объединяющим фактором процесса интеграции является формирование единого экономического и, соответственно, таможенного пространства. Создание единого таможенного пространства предполагает отмену таможенных пошлин и других ограничительных мер во взаимной торговле между государствами – участниками СНГ, а в торговле с третьими странами – принятие общего таможенного тарифа, унификацию систем тарифного и нетарифного регулирования, таможенного законодательства и организации таможенного дела на одинаковых принципах.

Результатом комплексного участия ФТС России в интеграционных объединениях – «двойки», «пятерки» и «четверки» – будет максимальная унификация и упрощение процедур таможенного оформления, установление эффективного противодействия таможенным правонарушениям и контрабанде товаров, перенос таможенного контроля на внешние границы.

Важнейшими направлениями деятельности будут: создание предпосылок для ускорения процесса встраивания системы таможенного транзита России в систему таможенного транзита Европейского союза (ЕС), разработка и внедрение совместно с ЕС единого транзитного документа с целью упрощения таможенных формальностей при перемещении товаров через границы Европейского региона, обеспечение безопасности поставок товаров. Важнейшей задачей на ближайшую перспективу будет участие ФТС России в процессе присоединения Российской Федерации к Всемирной торговой организации. Предусматривается проведение работы по дальнейшему привлечению средств и ресурсов международных организаций на модернизацию и повышение эффективности деятельности таможенных органов Российской Федерации.

Приоритетные направления международного таможенного сотрудничества России – дальнейшее расширение правовой базы двустороннего сотрудничества со странами, являющимися основными торгово-экономическими партнёрами России, с приграничными государствами, а также со странами, входящими в зону риска в отношении контрабанды наркотиков и оружия, укрепление сотрудничества в области обеспечения собственной безопасности таможенных служб государств – участников СНГ. Планируется увеличить число представительств ФТС России за рубежом с учётом международных интересов России в таможенной сфере.

## **Глава 11. ТАМОЖЕННОЕ ДЕЛО РОССИИ КАК СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ**

### **11.1. Таможенное дело – открытая, динамично развивающаяся система**

Эффективная деятельность любой системы, включающей человеческий фактор в виде отдельных исполнителей или групп людей, возможна лишь при наличии определенного организующего начала, направляющего и регулирующего активность этого компонента системы, управляющего им. «Отдельный скрипач, – писал К. Маркс, – сам управляет собой, оркестр нуждается в дирижере».

Системы управления в таможенных органах имеют своей главной целью достижение единодействия всех сотрудников таможенных органов.

Система должна работать в одном направлении и обеспечивать решение поставленных перед ней задач. Для этого требуется четкое управление внутри нее.

Практика показывает, что управление без специальных управленческих знаний иногда приводит в таможенных органах к существенным просчетам в оперативно-служебной деятельности, наносит определенный вред в деле обеспечения экономической безопасности Российской Федерации и защиты ее экономических интересов.

Для того чтобы оптимально организовать выполнение задач и функций, возложенных на таможенные органы Российской Федерации, необходимо знание основных теоретических положений, раскрывающих сущность и содержание управления.

Что же такое управление? В литературе имеется множество определений понятия «управление», в том числе социально-экономическими системами, к которым относится и система таможенных органов. Обобщая различные формулировки с учетом признаков, присущих управлению в таможенных органах, ему можно дать следующее определение.

Управление – это непрерывный информационный процесс воздействия на сотрудников таможенных органов, обеспечивающий их целенаправленное поведение при изменяющихся внешних и внутренних условиях путём принятия и реализации управленческих решений

Для формирования и реализации управляющего воздействия необходимо наличие субъекта управления (управляющей системы, подсистемы), объекта управления (управляемой системы, подсистемы) и определенным образом организованных прямых и обратных связей между ними.

В совокупности субъект управления, объект управления и взаимосвязи между ними образуют систему управления в таможенных органах.

К субъектам управления в таможенных органах относятся все руководители, имеющие полномочия принимать управленческие решения, давать поручения подчиненным сотрудникам и коллективам и требовать их выполнения, т.е. все элементы и подсистемы таможенного поста, таможни, регионального таможенного управления и ГТК России, осуществляющие целенаправленное воздействие.

В качестве объектов управления в таможенных органах выступают исполнители решений, приказов, поручений управляющей подсистемы, специалисты таможенного дела, таможенные коллективы, организа-



ционные структуры, технологические таможенные процедуры, все виды деятельности по осуществлению функций, возложенных на таможенные органы, ресурсы таможенной деятельности и др.

Для уяснения вопроса о субъекте и объекте управления важно понять, что управление как структура в таможенных органах носит ступенчатый, иерархический характер и что различные уровни управления в таможенной системе одновременно выступают и как субъекты, и как объекты управления.

Каждой ступени или уровню управления соответствует свой субъект и объект управления. Поэтому объект управления в единой системе таможенных органов следует рассматривать как субъект последующих управленческих и исполнительских действий. Соответственно, и управление как вид деятельности в такой структуре имеет и распорядительную, и исполнительную сторону.

Существенную роль в системе управления играют взаимосвязи и взаимоотношения между субъектом и объектом управления, зависящие от организационной структуры управления, других факторов.

Субъект управления получает информацию о фактическом состоянии объекта управления и окружающей его внешней среды. Эта информация перерабатывается субъектом управления, в результате чего принимается решение, которому придается одна из форм управленческого решения (приказ, указание, резолюция и т.д.) для передачи его содержания объекту управления по каналу прямой связи. Информация о выполнении этого решения и информация о новом состоянии объекта управления (управляемой системы) вновь поступает к субъекту управления по каналу обратной связи.

Таким образом, управление является относительно непрерывным процессом. Непрерывный характер управления таможенными органами обусловлен постоянством и непрерывностью информационных процессов, протекающих в них.

Непрерывность процесса управления позволяет говорить о его цикличности, т.е. об определённой последовательности и повторяемости выполнения одних и тех же видов управленческих работ или стадий и этапов управления, которые выполняются различными звеньями управления и в разных формах. Например, определение целей управления может осуществляться в форме планирования, выработки основных направлений развития системы таможенных органов.

Система управления в таможенных органах состоит из следующих компонентов: механизма управления, структуры управления, процесса управления и механизма совершенствования системы управления.

Механизм управления составляют: законы, принципы, цели, методы и функции управления. Структура управления включает: органы управления, кадры управления и технические средства управления. Процесс управления – это деятельность всех звеньев управления по достижению целей управления. Механизм совершенствования системы управления включает организацию изменений в ней в результате развития объекта управления.

Для более глубокого понимания сущности управления в таможенных органах необходимо знать особенности, которые присущи этому управлению. К ним можно отнести: ярко выраженную нацеленность управления на конечный результат служебной деятельности; сочетание управленческой деятельности внутри системы с работой с участниками ВЭД; осуществление полномочий органа государственного управления; допустимость разумного риска в процессе управления; динамичность процессов управления в условиях противоборства сотрудников таможенных органов с недобросовестными участниками ВЭД, контрабандистами и их пособниками; относительная неопределенность условий, в которых осуществляется управление.

Управление в таможенных органах опирается как на объективные экономические законы и законы управления, так и на формирующуюся на их основе единую систему интересов всех участников оперативно-служебной деятельности: общественных, коллективных и личных. Важной особенностью управления является то, что оно играет соизводительную роль, повышая эффективность таможенной деятельности.

Законы управления отражают общие, существенные и необходимые связи между элементами и подсистемами системы управления, происходящими в ней процессами и внешней средой. Они объективны и не зависят от сознания и воли людей. Знание законов управления позволяет учитывать их требования при создании систем управления и при организации их функционирования.

К ним относятся:

- Закон единства системы управления;
- Закон пропорциональности;
- Закон оптимального соотношения централизации функций управления;
- Закон соотносительности управляющей и управляемой систем и др.

Действие *закона единства системы управления* проявляется: в неразрывной цепи отношений управления от высших органов системы государственного управления до низших ее звеньев; в непрерывности, ритмичности, согласованности всех стадий, операций и этапов процесса

управления; в единстве управления всеми составными частями глобальных целей и интересов людей; в единстве функций и методов управления; в единстве требований к сотрудникам аппарата управления.

*Закон пропорциональности профессиональной деятельности и управления* определяет, что важнейшей задачей управления является обеспечение оптимального пропорционального функционирования управляющей и управляемой систем, организация непрерывного сопряжения составных частей системы. Пропорциональность измеряется тем, насколько полно и четко будет обеспечена управлением основная деятельность системы – таможенное оформление и таможенный контроль, осуществление других функций, чтобы она могла с минимально возможными затратами дать необходимый эффект.

*Закон оптимального соотношения централизации* предполагает такое построение системы управления и такую организацию её функционирования, при которой существует непрерывная и достаточно устойчивая подчинённость каждого нижестоящего звена системы таможенных органов центральным органам управления.

Централизованное управление не означает предельно жёсткой регламентации деятельности всех звеньев системы. Для каждого этапа развития системы существует свой оптимальный уровень централизации, под которым понимается максимальное соответствие форм централизации управления реальным потребностям системы, выражающим уровень её развития.

Суть *закона соотносительности управляющей и управляемой систем* состоит в требовании обеспечения соответствия управляющей системы управляемой.

Изменение этой соотносительности происходит под воздействием различных факторов, главным образом организационных и экономических. Прежде всего уровень развития и функционирования управляющей системы должен соответствовать уровню оперативно-служебной деятельности управляемой системы.

Через законы раскрываются содержание теории управления, основные функции, методы и структуры, а также особенности процесса управления. Поэтому главным в использовании законов управления является системный подход. Он позволяет системно выразить их требования и определить оптимальный вариант функционирования и развития всей системы.

Таможенное дело – специфическое социально-экономическое явление, развивающийся институт, представляющий собой, с одной стороны, большой, сложный, недостаточно структурированный объект управления – систему, а с другой – особый специальный предмет изучения.

Одной из наиболее характерных особенностей таможенного дела является то, что оно содержит в себе все признаки управляемой и управляющей систем. В первом случае речь идёт об управлении таможенным делом, о системе управления таможенным делом. Во втором – о таможенном деле как институте управления, о системе таможенных методов и средств, о таможенных органах России как инструменте таможенного регулирования и контроля.

Система управления таможенным делом (СУТД) представляется в данном случае органами управления – субъектом управления и собственно таможенным делом как объектом управления.

*Таможенное дело как объект управления* (о чём мы уже говорили ранее) – это система таможенных институтов, организаций (таможенных органов), процессов (деятельности таможенных органов), таможенных услуг и таможенного персонала. Соответственно, управление таможенным делом – это управление данными объектами.

В силу сложной природы такого явления, как таможенное дело, наличия различного рода факторов воздействия, синергетических эффектов, процессов самоорганизации и саморазвития, сложно однозначно определить *субъект – структуру органов управления таможенным делом* (см. рис. 11.1).

В зависимости от выбираемого подхода к структурированию собственно таможенного дела проявляется и адекватная структура органов управления. Если рассматривать процесс структуризации начиная с этапа формирования таможенных институтов и идентифицировать факторы и условия формирования институциональной среды с уровня международных организаций, что и происходит на практике в настоящее время, то в соответствующей иерархии выстраиваются и субъекты управления таможенным делом. Например, начиная с государственного уровня формируется следующая иерархия: три ветви власти (исполнительная, законодательная и судебная), ЦА ФТС России, РТУ, таможни, таможенные посты, структурные подразделения таможенных органов России.

Система – это всегда множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определённую целостность, единство. Первичность целого – основной постулат теории систем. Предположение, что системы существуют как целое, которое затем можно расчленить на компоненты, является исходным онтологическим моментом теории.

Таможенное дело как система управления также имеет в своём составе две базовые подсистемы: собственно таможенное дело как управляющую подсистему и сферу ВЭД как объект управления.

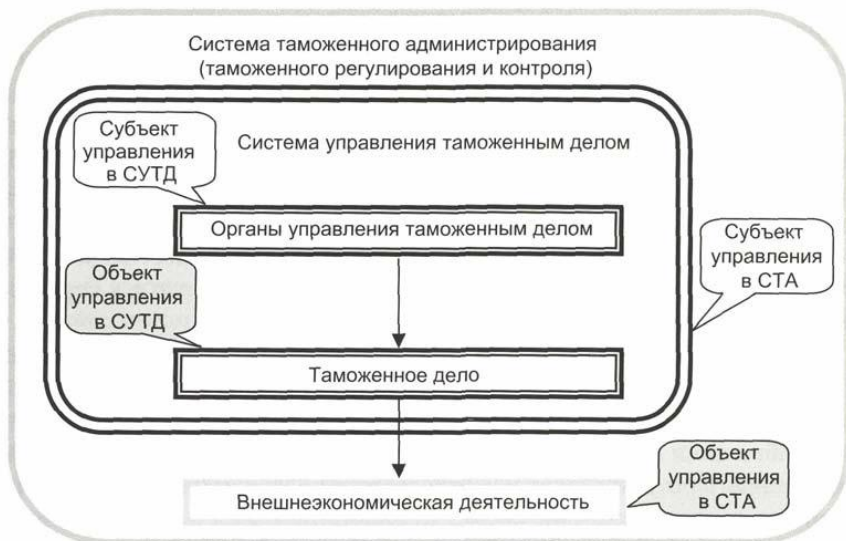


Рис. 11.1. Таможенное дело в качестве объекта и субъекта управления

Таможенное дело как субъект управления – это система управления сферой внешнеэкономической деятельности, участниками ВЭД, товарами и транспортными средствами, перемещаемыми через таможенную границу, – объектами управления. Такое управление осуществляется в форме таможенного регулирования и контроля; шире – это система таможенного администрирования (СТА).

С позиции теории систем управление таможенным делом является *вложенной* системой по отношению к системе таможенного администрирования. Поэтому, по большому счету, управляя таможенным делом, мы регулируем процессы в сфере ВЭД и по каналам обратной связи контролируем полученные результаты. Далее, анализируя их, по мере необходимости принимаем решения по изменениям собственно в таможенном деле и или в сфере ВЭД.

В такой постановке речь идет об *управлении таможенным администрированием*, которое начинается с международного уровня, например, с уровня ВТО, содержание которого, в частности, раскрывают такие ключевые документы, как Киотские протоколы и Рамочные стандарты безопасности и содействия торговле. В них отражены единые принципы и процедуры организации и реализации таможенного администрирования для всех администраций мира, подписавших данные докумен-

ты. Заканчивается такое управление на уровне таможенного инспектора, принимающего в ходе взаимодействия с участниками ВЭД конкретные решения по таможенным вопросам в объеме своих должностных обязанностей.

Таможенное дело находится в процессе непрерывного развития. Это гармонизированный процесс концептуальных, правовых, организационных, технологических и иных динамических изменений системно-эволюционного характера.

Основные факторы развития: интеграция российской экономики в мирохозяйственные связи, перспектива вступления России во Всемирную торговую организацию, масштабы и характер деятельности хозяйствующих субъектов, идеология всемерного содействия развитию торговой деятельности. Все это объективно выдвигает в число приоритетных направлений практическую реализацию новой философии таможенного дела – «контроль–сервис», предполагающей развитие таможенной службы Российской Федерации для повышения качества таможенных услуг, предоставляемых государству, обществу и участникам внешнеторговой деятельности.

Стратегической целью развития таможенных органов является повышение уровня экономической безопасности Российской Федерации, создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в российскую экономику, полного поступления доходов в федеральный бюджет, защиты отечественных товаропроизводителей, охраны объектов интеллектуальной собственности и максимального содействия внешнеторговой деятельности на основе повышения качества и результативности таможенного администрирования. Она сводится к нескольким основным параметрам:

1. Повышение уровня соблюдения таможенного законодательства Российской Федерации, обеспечению полноты и своевременности уплаты таможенных пошлин, налогов и таможенных сборов.

2. Повышение качества предоставления государственных таможенных услуг, сокращение издержек участников ВЭД и государства, связанных с таможенным оформлением и таможенным контролем.

3. Повышение эффективности работы таможенных органов по выявлению и пресечению контрабанды, в том числе незаконного вывоза товаров и ценностей.

Перспектива развития ФТС России определяет и существенные изменения в содержании таможенных услуг, в организации и технологиях таможенной деятельности. Наряду с исторически сложившимися традиционными процедурами таможенного регулирования и контроля формируются и внедряются новые таможенные технологии и инструменты:

управления рисками, таможенного аудита, информационного взаимодействия с государственными структурами России и с таможенными администрациями других стран, системного анализа внешнеэкономической и таможенной деятельности, управления таможенными услугами в международной цепи поставки товаров, таможенной логистики.

Сегодня разработаны и введены в действие новые формы грузовой и транзитной таможенных деклараций, гармонизированные с документами, принимаемыми в странах Европейского союза. Внедряются система предварительного информирования таможенных органов и технология электронных способов обмена информацией с участниками внешнеэкономической деятельности, таможенный аудит. В ближайшее десятилетие будут реализованы требования Рамочных стандартов безопасности и обеспечения мировой торговли, протоколов Киотской конвенции, программных положений Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 г. и других органических институтообразующих решений.

В целом таможенное дело и как объект, и как субъект управления является открытой, динамично развивающейся системой, представляет собой сложный предмет для изучения и требует соответствующего уровня подготовки специалиста по таможенному делу.

## **11.2. Таможенные органы Российской Федерации: их основные задачи, направления деятельности и полномочия**

Таможня России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями.

Руководство деятельностью таможни России осуществляет Правительство Российской Федерации. Таможня России в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, нормативными правовыми актами Центрального банка Российской Федерации.

Таможня России осуществляет свою деятельность непосредственно и через таможенные органы и представительства таможни за рубежом во взаимодействии с другими федеральными органами исполните-

льной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, Центральным банком Российской Федерации, общественными объединениями и иными организациями.

Как федеральный орган исполнительной власти ФТС осуществляет функции:

- по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела;
- агента валютного контроля;
- по проведению транспортного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации;
- санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного и ветеринарного контроля в части проведения проверки документов в специально оборудованных и предназначенных для этих целей пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации (специализированные пункты пропуска);
- по борьбе с преступлениями и административными правонарушениями, отнесенными законодательством Российской Федерации к компетенции таможенных органов, а также иными связанными с ними преступлениями и правонарушениями.

Федеральными законами на таможенные органы могут быть возложены иные функции (обязанности).

ФТС России в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, актами таможенного законодательства Таможенного союза, нормативными правовыми актами Центрального банка Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами в области таможенного дела.

Осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Деятельность таможенных органов основана на принципах:

- законности;
- равенства лиц перед законом, уважения и соблюдения их прав и свобод;
- единства системы таможенных органов и централизованного руководства;



- профессионализма и компетентности должностных лиц таможенных органов;
- ясности, предсказуемости, гласности действий должностных лиц таможенных органов, понятности требований таможенных органов при проведении таможенного контроля и совершении таможенных операций, доступности информации о правилах осуществления внешнеэкономической деятельности, таможенном законодательстве Таможенного союза и законодательстве Российской Федерации о таможенном деле;
- единообразия правоприменительной практики при проведении таможенного контроля и совершении таможенных операций;
- недопущения возложения на участников внешнеэкономической деятельности, лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, перевозчиков и других лиц чрезмерных и неоправданных издержек при осуществлении полномочий в области таможенного дела;
- совершенствования таможенного контроля, применения современных информационных технологий, внедрения прогрессивных методов таможенного администрирования, в том числе на основе общепризнанных международных стандартов в области таможенного дела, опыта управления таможенным делом в иностранных государствах – торговых партнерах Российской Федерации.

Таможня в России представляет собой многоуровневую структуру, и состоит из Комиссии Таможенного союза (КТС), Федеральной таможенной службы (ФТС РФ), региональных таможенных управлений, таможен, таможенных постов.

На уровне Комиссии Таможенного союза разрабатывается общая стратегия стран – участниц Таможенного союза в области таможенной политики, осуществляется взаимодействие с общественными организациями, органами исполнительной, законодательной и судебной властей.

### **11. 3. Система таможенных органов России**

Таможенные органы составляют единую федеральную централизованную систему.

Структура таможни России является четырехуровневой:

- 1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела (центральный аппарат);
- 2) региональные таможенные управления (в настоящее время наименования и места расположения основных региональных таможенных управлений совпадают со столицами федеральных округов);
- 3) таможни;
- 4) таможенные посты.

Кроме того, существуют таможи, производящие таможенное оформление и непосредственно подчиненные ФТС России (например, Центральные энергетическая и акцизная, Внуковская, Домодедовская, Шереметьевская таможи). Имеются и специализированные таможи, не занимающиеся таможенным оформлением, например оперативная таможня (в такой организации работник таможни занимается выявлением контрабанды), или базовая таможня, выполняющая тыловые функции.

Структура таможни также включает в себя представительства в иностранных государствах.

Создание, реорганизация и ликвидация региональных таможенных управлений, таможен и таможенных постов осуществляются в порядке, определенном Правительством РФ.

Для исполнения и реализации функций, отнесенных в соответствии с законодательством Российской Федерации к компетенции ФТС России, отнесено утверждение Регламента Федеральной таможенной службы.

#### **11.4. Структура и штатное расписание центрального аппарата ФТС России и таможенных органов**

ФТС России возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации.

ФТС России осуществляет координацию и контроль деятельности региональных таможенных управлений, таможен, таможенных постов, специализированных таможенных органов (далее - таможенные органы), представительств (представителей) таможенной службы Российской Федерации за рубежом и организаций, находящихся в ведении ФТС России.

Структура и штатное расписание центрального аппарата ФТС России утверждаются руководителем ФТС России в пределах установленной Правительством Российской Федерации численности должностных лиц и бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на оплату труда.

Структура и штатное расписание региональных таможенных управлений, таможен, таможенных постов (со статусом юридического лица) утверждаются начальниками этих таможенных органов в пределах установленного ФТС России фонда оплаты труда и численности должностных лиц и работников.

Структура и штатное расписание представительств (представителей) таможенной службы Российской Федерации за рубежом, специали-

зированных таможенных органов утверждаются руководителем ФТС России.

Структура центрального аппарата ФТС России включает:

- руководителя Федеральной таможенной службы;
- первого заместителя руководителя ФТС России;
- заместителей руководителя ФТС России;
- помощников (советников) руководителя ФТС России;
- структурные подразделения ФТС России – главные управления (управления).

В главных управлениях (управлениях) ФТС России образуются отделы и могут быть образованы службы.

В штатное расписание центрального аппарата ФТС России включаются должности сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих, предусмотренные законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами ФТС России.

Направления деятельности и функции главных управлений (управлений) ФТС России, их служб и самостоятельных отделов ФТС определяются в положениях, утверждаемых руководителем ФТС России.

Задачи и функции отделов, входящих в состав главных управлений (управлений) ФТС, определяются в положениях о структурных подразделениях, утверждаемых начальниками главных управлений (управлений) ФТС России.

Структурными подразделениями таможенных органов являются отделы и иные структурные подразделения (службы, отделения).

В штатное расписание таможенных органов включаются должности сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и должности работников организаций бюджетной сферы, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

*Полномочия руководителя ФТС России и его заместителей*

Руководитель ФТС России:

- организует работу ФТС;
- несёт персональную ответственность за выполнение возложенных на ФТС России полномочий в установленной сфере деятельности;
- представляет в установленном порядке ФТС России в федеральных органах исполнительной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления и организациях, а также в органах власти иностранных государств и международных организациях;
- подписывает от имени ФТС России государственные контракты (договоры) и другие документы гражданско-правового характера, а также осуществляет иные полномочия, установленные законодательством

Российской Федерации и Положением о Федеральной таможенной службе.

Заместители руководителя ФТС России:

- представляют ФТС России по отдельным вопросам в установленной сфере деятельности ФТС России;
- организуют и координируют осуществление полномочий ФТС России.

В приказе о распределении обязанностей указываются:

- исключительные полномочия руководителя ФТС России;
- полномочия каждого заместителя руководителя ФТС России;
- структурные подразделения ФТС России (главные управления (управления) ФТС России, самостоятельные отделы ФТС России), таможенные органы, представительства (представители) таможенной службы Российской Федерации за рубежом и организации, находящиеся в ведении ФТС России, координацию и контроль деятельности которых осуществляет руководитель ФТС России либо соответствующий заместитель руководителя ФТС России;

• схема временного исполнения обязанностей руководителя ФТС России (заместителей руководителя ФТС России) на время отсутствия в связи с болезнью, отпуском или командировкой.

При отсутствии руководителя ФТС России порядок исполнения обязанностей устанавливается отдельным приказом ФТС России.

Обязанности заместителя руководителя ФТС России:

- взаимодействует с органами государственной власти и местного самоуправления, гражданами и организациями;
- координирует и контролирует работу главных управлений ФТС;
- взаимодействует с таможенными органами, представительствами таможенной службы Российской Федерации;
- осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством Российской Федерации, Регламентом и приказами ФТС России.

Полномочия начальника главного управления (управления) ФТС России:

- осуществляет непосредственное руководство главным управлением;
- несёт персональную ответственность за выполнение возложенных на структурное подразделение задач и реализацию полномочий;
- обеспечивает взаимодействие (в том числе ведёт переписку) с главными управлениями (управлениями) ФТС России, таможенными органами, со структурными подразделениями других федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также представительствами (представителя-

ми) таможенной службы Российской Федерации за рубежом и организациями, находящимися в ведении ФТС России;

- обеспечивает подготовку в установленном порядке проектов актов и других документов ФТС России;
- обеспечивает планирование, организацию и контроль деятельности главного управления (управления) ФТС России;
- осуществляет иные полномочия, установленные положением о главном управлении (управлении) ФТС России и поручениями руководителя ФТС России и его заместителей (в соответствии с распределением обязанностей).

## **Глава 12. ТАМОЖЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ КАК ТЕОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ ТАМОЖЕННЫМ ДЕЛОМ: БАЗОВЫЕ ПОНЯТИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ**

### **12.1. Таможенный менеджмент: основные понятия и определения**

Особые требования на современном этапе предъявляются к руководителям таможенных подразделений, к оперативности и качеству их решений, к методической и инструментально-технологической базе управления. Спектр принимаемых решений чрезвычайно широк: от строго регламентированных оперативных до инновационных стратегического характера – по развитию таможенных институтов, таможенных органов, таможенного персонала, включая вопросы взаимодействия и сотрудничества с конкретными таможенными администрациями и мировым таможенным сообществом в целом. При этом любые акции, предпринимаемые как таможенным инспектором, так и руководителем таможенного органа любого уровня администрирования, должны быть своевременными, предельно выверенными и доказательными, строго соответствовать российскому законодательству и межгосударственным соглашениям по таможенным вопросам.

Качественное решение таких фундаментальных вопросов может быть достигнуто только на основе соответствующим образом разработанной теоретической платформы.

Представим таможенный менеджмент как соответствующую теорию управления таможенным делом. Введём её самые общие параметры, включая: понятия таможенного менеджмента и их определения, морфологическую структуру определений, объект и предмет таможенного менеджмента и его структуру, основные задачи таможенного менеджмента.

Дадим несколько определений таможенного менеджмента.

Первое определение. Таможенный менеджмент в широком смысле – комплекс взглядов, представлений, идей, направленных на истолкование и объяснение таможенного дела как социально-экономического явления.

Второе определение. Таможенный менеджмент в более узком и специальном смысле – форма организации научного знания, дающая целостное представление о закономерностях и существенных связях в таможенных институтах, организациях (органах), процессах (процедурах, технологии) и услугах.

Обобщая оба определения, можно утверждать, что таможенный менеджмент как теория представляет собой целостную систему знаний, состоящих из элементов (взглядов, представлений, идей, существенных связей, закономерностей), взаимосвязанных логической зависимостью одних элементов от других.

Третье определение. Таможенный менеджмент – это особая разновидность менеджмента в государственной службе, связанная с реализацией задач в области таможенного дела как путём воздействия через принятие решений, так и путём роста организованности таможенной системы.

Данное определение отражает функциональный (деятельный) аспект таможенного дела и аспект его развития, однако оно недостаточно конструктивно раскрывает его сущность как объекта теории управления. Расставленные акценты позволяют наиболее эффективно использовать это определение в ходе исследования таможенного дела (в плане функционирования и развития) в виде «чёрного ящика» как целостного объекта.

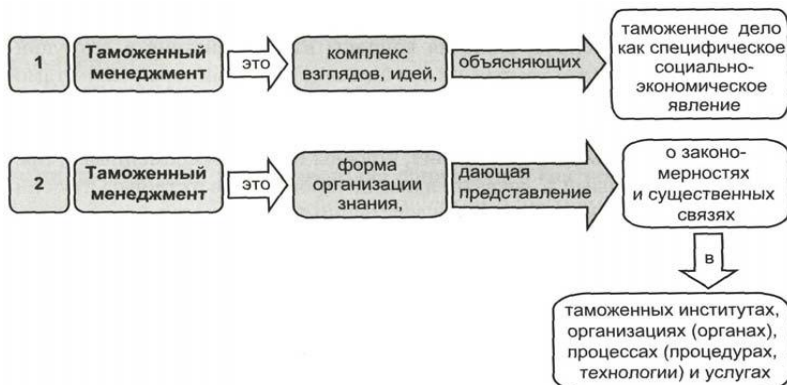


Рис. 12.1. Морфологическая структура определения понятия таможенного менеджмента как теории

Четвёртое определение. Таможенный менеджмент – это теория управления функционированием и развитием таможенных институтов, организаций, технологий и таможенного персонала с целью результативного исполнения государственных функций и предоставления государственных таможенных услуг. В упрощённом варианте – теория управления таможенными институтами, организациями, процессами и услугами в их целостной взаимосвязи.

Данное определение, как и предыдущее, отражает функциональный аспект таможенного дела и аспекты его развития. В то же время оно раскрывает структуру основного объекта теории. Следовательно, позволяет не только эффективно исследовать таможенное дело в виде «чёрного ящика», но и даёт возможность структурировать объект, представить и исследовать его на разных взаимосвязанных моделях. В дальнейшем данное определение, в силу его общности, будем рассматривать как базовое.

Возможны и более частные определения понятия «таможенный менеджмент». Примеры соответствующих определений представлены в табл. 12.1. Они сформулированы по аналогии с подобными определениями в общем менеджменте или в государственном управлении. В таких определениях доминирует основной аспект, характеризующий его специфику, например, какое-либо свойство, функцию, механизм или процесс реализации целей.

Таблица 12.1

**Частные определения понятия «таможенный менеджмент»**

№ п/п	Аспект, доминирующий в определении	Определение
1	ТМ как свойство	ТМ – это свойство государственной системы управления, проявляющееся в процессе ее воздействия на сферу ВЭД
2	ТМ как процесс	ТМ – это процесс управления, заключающийся в реализации функций анализа, планирования, организации, мотивации и контроля в процессе управления таможенным делом России

3	ТМ как механизм таможенного регулирования	ТМ – это политико-правовой и организационно-технологический механизм регулирования сферы ВЭД
4	ТМ как механизм государственного управления	ТМ – это системный механизм политико-правового и организационно-технологического воздействия государства на сферу ВЭД для достижения социально-экономических целей страны
5	ТМ как область специальных знаний	ТМ – это область специальных знаний, позволяющих осуществлять деятельность по управлению таможенным делом России

## 12.2. Сущность и содержание менеджмента как теории управления

Теория управления – наука о принципах и методах управления различными системами, процессами и объектами.

Основами теории управления являются кибернетика и теория информации.

Теория управления, как и любая другая наука, имеет свою методологию и методическое обеспечение.

Методология теории управления представляет собой систему методов, используемых при познании управленческих процессов.

Для изучения закономерностей возникновения и функционирования управленческих отношений применяются разнообразные методы:

- всеобщий диалектико-материалистический метод. С его помощью определяются и теоретически отражаются реальные процессы, которые протекают в сфере управления, как в статике, так и в динамике;
- общенаучные методы, т.е. методы, применяемые во многих науках. К ним относятся системный метод, методы сравнения, анализа, синтеза, индукции, дедукции, интуиции;
- системный метод, представляющий собой комплексное изучение исследуемого объекта как единого целого с позиций системного анализа. Он предполагает учёт всех взаимосвязей, изучение отдельных структурных частей, выявление роли каждой из них в общем процессе функционирования системы и, наоборот, выявление воздействия системы в целом на отдельные её элементы;
- специальные методы. К их числу относятся математические, статистические, социологические, психологические, кибернетические и др.

Целью теории управления является:



- изучение наиболее важных, типичных фактов управленческих отношений, в которых проявляется взаимодействие управляющих и управляемых;

- определение основных тенденций развития управленческих процессов;

- построение наиболее вероятных направлений и сценариев развития управленческой деятельности в будущем;

- формулирование научно-обоснованных рекомендаций по совершенствованию системы управления.

Функции теории управления:

- познавательная. Она связана с изучением сущности управленческих отношений, основных особенностей управления как специфической сферы трудовой деятельности, её роли и значимости в развитии общества и его подсистем;

- оценочная. Её суть состоит в том, чтобы оценить, в какой мере соответствует или не соответствует существующая в данном обществе, организации система управления основным тенденциям развития этого общества, социальным ожиданиям, потребностям и интересам большинства населения;

- прикладная. Данная функция связана с разработкой научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию системы управления обществом и его элементов;

- прогностическая. Она направлена на выявление наиболее вероятных и желательных изменений в управленческой деятельности в обозримом будущем;

- образовательно-воспитательная. Её предназначение состоит в распространении знаний об управлении, его основных задачах, принципах, функциях, механизмах среди управленческих кадров и широких слоёв населения;

- идеологическая. Идеология – это система основополагающих взглядов на существующие общественные отношения (в том числе и управленческие отношения) в соответствии с положением и интересами личности, социальных групп, общества в целом. Опыт показывает, что без базовых интегрирующих идеологических установок и мотивов ни личность, ни социальная группа, ни общество в целом, как правило, обойтись не могут.

Теория управления аккумулирует и приводит в систему управленческие идеи и оказывает влияние на сознание субъектов управленческих отношений.

### **12.3. Эволюция управленческой мысли**

В развитии теории и практики управления выделяют несколько исторических периодов.

Зарождение управления восходит к производящей экономике.

В индустриальном периоде Смит А. сделал анализ различных форм разделения труда, дал характеристику обязанностей государя и государства, дав развитие представлений о государственном управлении. На формирование многих сформировавшихся к настоящему времени научных направлений и школ управления оказало учение Оуэна Р. Он был первым реформатором во взглядах на управление организацией. Он разрабатывал системы открытой и справедливой оценки работников и с помощью дополнительных выплат за хорошую работу развивал материальную заинтересованность. Оуэн Р. также показал, что избранный им подход позитивно влияет на производство. Многие его идеи гуманизации управления производством, а также признание необходимости обучения, улучшения условий труда и быта рабочих актуальны и сегодня.

Первый переворот в теории и практике управления связан с созданием и использованием вычислительной техники.

В 1883 г. английский математик Бэббидж Ч. разработал проект «аналитической машины» – прообраз современной цифровой вычислительной техники, с помощью которой уже тогда управленческие решения принимались более оперативно.

Успехи в теории управления всегда зависели от развития промышленности, успехов в других, связанных с управлением областях, таких как математика, инженерные науки, психология, социология, антропология.

В России управленческая мысль развивалась и до, и после революции 1917 г. Так, движение научной организации труда (НОТ) зародилось примерно в то же время, что и в США, и в Европе. В России начинает формироваться и первая научная школа профессора Н.И. Савина, издавшего труд «Резание металла», который в западноевропейской литературе ставился на один уровень с трудами самого Тейлора. До Первой мировой войны в России насчитывалось восемь предприятий, работа на которых была организована по системе Тэйлора, тогда как во Франции – лишь одно.

Богданов А. сформулировал тектологический закон наименьших, в силу которого прочность цепи определяется наиболее слабым из его звеньев. Идея «наиболее слабого звена» позднее легла в основу метода сетевого планирования и управления, широко применяемого в настоящее время в различных областях человеческой деятельности.

Другим выдающимся российским теоретиком и практиком научной организации труда и управления производством является А.Т. Гастев (1882–1941).

Гастев А. и его коллеги обосновали исключительно оригинальную, не имевшую аналогов в мировой литературе по менеджменту идею социальной инженерии. Трудовая организация общества есть сложнейшее и неразрывное сочетание организации людских комплексов с организацией комплексов машин. В идее социально-инженерной машины человеку отводилась решающая роль.

Ещё одним крупным российским учёным в области управления был Н.Д. Кондратьев (1892–1939). Мировую славу принесла Н. Кондратьеву его работа «Большие циклы экономической конъюнктуры».

Для Н. Кондратьева план есть, прежде всего, «система перспектив, реализация которых имеется в виду органами регулирования хозяйства», которые выдвигаются на основе познания общих тенденций хозяйственного развития. В его трактовке планирования признаётся огромная роль науки в процессе определения хозяйственных перспектив. План без предвидения, по мнению Н. Кондратьева, ничто. А предвидение – это, прежде всего, научное знание. Здесь он полностью разделяет знаменитую формулу французского философа Огюста Конта: «Знать, чтобы предвидеть, предвидеть, чтобы управлять».

В конце 50-х – начале 60-х годов XX века в России начинается новый «управленческий бум». Оживляются и быстро совершенствуются подходы 20-х годов – кибернетический, технический, функциональный. Многие из перечисленных подходов отпочковываются в самостоятельные науки. Возникают и другие новые науки, например теория организации. Широкое проникновение в науку математических методов привело к появлению принципиально новой теории – оптимального планирования народного хозяйства, большой вклад в становлении которой внесли Л. Канторович, Л. Лурье, В. Новожилов, В. Немчинов.

Поэтому на рубеже 60–70-х годов XX века возрождается идея комплексного подхода к анализу проблем управления. Большой вклад в обоснование этой идеи внесли Д. Гвишиани, Ю. Любович, А. Омаров, Г. Попов и др.

В начале 80-х годов нарастает понимание того, что действующая система управления является тормозом развития общества. А в 1986–1989 годах был поставлен вопрос: а возможна ли в принципе новая система управления в рамках существующей общественной модели? Этот вопрос остро ставили Л. Абалкин, П. Бунич, И. Клямкин, О. Лацис, Л. Пияшева, Г. Попов, В. Селюнин, А. Стреляный, А. Ципко, С. Шаталин, Н. Шмелев и др.

С 1991 г. управленческая мысль России вступает в современный этап своего развития, связанный с проведением радикальных рыночных реформ и построения принципиально новой системы хозяйственного управления.

#### **12.4. Смена парадигмы управления в России**

За последние годы ситуация в России существенно изменилась. Административную систему управления сменила рыночная система; процессы демократизации принесли гражданам права и свободы; приобретение к технологической, электронной и информационной революциям полностью изменило российский образ жизни.

Основные изменения в России включают переход к рынку и демократии, распад СССР. В результате перехода к рынку российские предприятия получили свободные цены, право выбора поставщиков и потребителей, перспективу выхода на международные рынки. Вместе с тем ужесточилась конкуренция, на отечественном рынке появились зарубежные производители.

Отпущенные цены, свобода выбора поставщиков и производителей совместно с внешнеэкономической либерализацией и неконкурентоспособностью отечественной продукции, а также ряд других факторов привели к экономическому кризису и стагфляции.

Однако кризис в России имеет структурный характер и требует в дополнение к макроэкономическим антикризисных мер структурного характера. Отсутствие последних в сочетании с жесткой фискальной политикой привело к нехватке денег в реальном секторе экономики и, соответственно, к недостатку у предприятий оборотного капитала, взаимным неплатежам. Предприятия были вынуждены прибегнуть к бартерным обменам и построению бартерных цепочек. Деньги перестали быть существенным средством товарооборота.

Приход иностранных участников принёс как новые возможности, так и новые проблемы. Основными возможностями являются привлечение иностранных инвестиций и приобретение технологического и управленческого опыта. Основной проблемой является неконкурентоспособность отечественной продукции вследствие технологического и управленческого отставания.

Демократические преобразования принесли не только свободу слова и базу для создания правового государства, но и необходимость исполнения федерального и местных бюджетов. Их хронические дефициты вызвали в конечном счете повышение налогового бремени, удушающего экономику. Возникли бартерные цепочки, взаимные задолженности, многомесячные невыплаты заработной платы.

Переход к рыночным условиям сопровождается формированием рынка труда, повышением социальной ответственности предприятий, большой ориентацией на правовое государство.

В результате перемен, произошедших за последние годы, российские предприятия получили не только новые возможности, но и многочисленные трудности, имеющие в основном внутренний характер и связанные с необходимостью реформирования организации.

Основные цели реформирования организации:

- обеспечение соблюдения законодательства, требований всех видов права (административного, налогового, трудового, гражданского, конкурентного, экологического, международного и др.);
- разработка системы менеджмента, максимально учитывающей экономические законы функционирования рынка, законы организации и охраны окружающей природной среды, научные подходы, принципы и современные методы принятия управленческих решений;
- повышение конкурентоспособности организации и товаров на основе концепций стратегического и тактического маркетинга, стратегического, инновационного, финансового, производственного и других видов менеджмента;
- повышение эффективности и устойчивости функционирования организации;
- защита прав работников;
- обеспечение всех заинтересованных лиц (учредителей, акционеров, инвесторов и др.) достоверной информацией о финансово-экономическом положении организации.

Прежняя парадигма управления в России базировалась на марксистской трактовке экономического развития. Роль экономического фундамента справедливого распределения по результатам труда выполняла общественная собственность на средства производства, план выступал как регулятор производства.

Экономическая теория социализма обосновала необходимость реализации таких принципиальных положений, как концентрация производства, его монополизация на государственных предприятиях, ориентация производственной специализации на народнохозяйственную эффективность, закрытость единого народнохозяйственного комплекса страны.

Научно-технический прогресс и невиданных размеров концентрация научного и производственного потенциалов, особенно в годы Второй мировой войны, привели к реструктуризации мировой экономики. Жизнеспособность бизнеса стала определяться его гибкостью, динамичностью и адаптивностью к требованиям внешней среды.

Радикальное изменение парадигмы управления – системы взглядов на управление – во второй половине XX века связано с развитием рыночно-предпринимательских экономических отношений. Так возникла настоятельная потребность в разработке новой парадигмы управления (табл. 12.2 и 12.3).

Децентрализация системы управления, проводимая в процессе реформирования, не предполагает полного отказа от государственного регулирования социально-экономических процессов на уровне организаций и предприятий. Движение к рынку является сложным процессом, неизменным и активным участником которого должно быть государство.

Целесообразность регулирования рынка путем проведения определенной государственной политики в таких областях, как социально-экономическая, валютно-финансовая, структурно-инвестиционная и научно-техническая, была практически повсеместно признана после разрушительного мирового кризиса конца 1920-х гг. Государство должно устанавливать и охранять общие правила функционирования рынка, используя такие формы вмешательства, как законодательство (в том числе антимонопольное), государственные заказы, лицензирование экспорта и импорта, установление кредитных ставок, различные формы стимулирования и контроля рационального использования природных ресурсов и т.д.

Таблица 12.2

**Основные положения старой и новой парадигмы управления**

Старая парадигма	Новая парадигма
1. Предприятие — «закрытая» система, цели, задачи и условия деятельности которой достаточно стабильны	1. Предприятие — «открытая» система, рассматриваемая в единстве факторов внутренней и внешней среды
2. Рост масштабов производства и услуг	2. Ориентация на качество продукции и услуг, на удовлетворение потребителей
3. Рациональная организация производства, эффективное использование всех видов ресурсов и повышение производительности труда как главная задача менеджмента	3. Ситуационный подход к управлению, признание важности скорости и адекватности реакций, обеспечивающих адаптацию к условиям внешней среды
4. Главный источник прибавочной стоимости — производственный рабочий и производительность его труда	4. Главный источник прибавочной стоимости — люди, обладающие знаниями и условиями для реализации их потенциала
5. Система управления, построенная на контроле всех видов деятельности, нормах, стандартах исполнения	5. Система управления, ориентированная на повышение роли организационной культуры и нововведений, на мотивацию работников и стиль руководства

На государство возлагается регулирование вне рыночных зон хозяйствования, таких как экологическая безопасность, социально-экономические права человека, перераспределение доходов, научно-технический прогресс, ликвидация структурных и региональных диспропорций, развитие эффективных международных экономических отношений.

Выполняя эти функции, государство регулирует спрос и предложение на макроуровне, не вмешиваясь и не ограничивая действие механизма саморегулирования на уровне организаций, между которыми осуществляется товарно-денежный обмен.

Различными являются используемые формы государственного воздействия, которые все в большей мере превращаются в «мягкие» инструменты регулирования (налоговая, кредитная, амортизационная, тарифная политика и т.д.).

Переход к полицентрической системе хозяйствования должен обеспечить значительное повышение роли самоуправления на всех уровнях. В условиях Российской Федерации центры хозяйствования всё больше перемещаются на уровень регионов, экономическая самостоятельность которых возрастает. Это приводит к увеличению количества и сложности задач, решаемых в регионах, существенно упрощая систему управления народным хозяйством в целом, снижая энтропию – элемент случайности и способствуя повышению управляемости экономики России.

Таблица 12.3

### Сравнительный анализ старой и новой парадигмы управления в России

Парадигма, сформировавшаяся в дореформенный период	Парадигма, сформировавшаяся в период перехода на рыночные условия хозяйствования
1. Централизация управления единым народнохозяйственным комплексом	1. Децентрализация на базе сочетания рыночного и государственного регулирования социально-экономических процессов
2. Моноцентрическая система хозяйствования	2. Переход к полицентрической системе хозяйствования
3. Прямое государственное управление производственно-хозяйственной деятельностью предприятий	3. Управление деятельностью предприятий государственного сектора на основе сочетания рыночных и административных методов
4. Ограниченная хозяйственная самостоятельность предприятий, жесткая система распределения и связей между ними	4. Самоуправление организаций негосударственного сектора как открытых, социально ориентированных систем

Важным положением новой парадигмы является установка на сочетание рыночных и административных методов управления предприятиями государственного сектора. Государственный сектор экономики сокращается за счет расширения сферы рыночного предпринимательства. На его долю приходится существенная часть внутреннего валового продукта страны, однако значение крупных и сверхкрупных предприятий для экономики вряд ли уменьшится.

В 2000 г. преобладали частная и смешанная формы собственности, на их долю приходилось 90% общего количества предприятий и 92% объема произведенной продукции. Управление этими предприятиями должно базироваться на комбинации методов, носящих рыночный и административный характер. Преобладание той или иной группы методов зависит от статуса предприятий в экономической системе страны.

Концепция управления организациями негосударственного сектора как открытыми, социально ориентированными системами означает поворот к рынку и потребителю. Каждая организация, функционирующая в рыночной среде, должна самостоятельно решать вопросы внутренней организации, устанавливая рациональные связи с внешней средой. Маркетинговые исследования, расширение внешнеэкономических связей, привлечение иностранного капитала, налаживание коммуникаций являются важнейшими вопросами для организаций.

Социальная ориентация организации означает, что наряду с экономической функцией она выполняет и социальную роль, рассматриваемую с точки зрения ориентации на потребителя и его запросы, т.е. удовлетворение потребностей общества в товарах и услугах, производимых предприятием, а также с позиций решения важнейших социальных проблем трудовых коллективов организации.

## **Глава 13. ТРАДИЦИОННАЯ МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ ТАМОЖЕННЫМИ ОРГАНАМИ РОССИИ**

### **13.1. Модель институционализации таможенных органов**

Важно идентифицировать наиболее устойчивые факторы, определяющие логическую последовательность функциональных и структурных изменений в системе таможенных органов. Другими словами, представляется существенным идентифицировать факторы и создать модель институционализации таможенных органов.

Модель институционализации основана на предположении, что факторы, влиявшие на систему таможенных органов в прошлом и влия-



ющие в настоящем, будут действовать и в будущем. Соответственно, от уровня контролируемости данных факторов зависит вероятность достижения целевого показателя<sup>40</sup>.

Для определения модели эволюции системы таможенных органов представляется целесообразным:

- провести анализ основных факторов (как внешних, так и внутренних), определяющих структурно-функциональную эволюцию системы;
- установить взаимосвязь воздействующих факторов и механизмов структурной трансформации системы таможенных органов.

Анализируемый период эволюции системы таможенных органов – 1986–2014 гг., в этот период происходят противоречивые трансформационные процессы, обладающие признаками инерции и действительно качественных изменений.

Исследование временных параметров структурных изменений позволило установить, что для таможенных органов в целом цикл институциональных преобразований составляет около пяти лет.

Цикличность институциональных преобразований позволяет структурировать процесс изменений и определить его основные этапы:

- с 1986 по 1991 г.;
- с 1991 по 1995 г. (цикл структурных изменений с использованием механизма создания подразделений);
- с 1995 по 1999 г.;
- с 1999 по 2003 г. (цикл структурных изменений с использованием механизма ликвидации подразделений);
- с 2003 г. по настоящее время.

#### *Период 1986–1991 гг.*

Для анализа факторов институционализации системы таможенных органов возьмём указанный период за отправную точку в построении модели структурной трансформации таможенной системы, какой она является в этот период развития.

Данный этап характеризуется регулируемыми информационными потоками, а также структурой потока товаров и услуг.

Внешняя среда, плановая экономика, регулируемая механизмом централизованного хозяйственного руководства, характеризуются статичностью, определённой и заданностью всех изменений. В то же

---

<sup>40</sup> Макрусев В.В., Черных В.А. Управление таможенным делом. Учебное пособие. – М.: Троицкий мост, 2012. - С. 370.

время в течение этого периода появляются элементы будущего разгосударствления<sup>41</sup>.

В Указе Президиума Верховного Совета СССР от 13 января 1987 г. № 6362-ХІ «О вопросах, связанных с созданием на территории СССР и деятельностью совместных предприятий, международных объединений и организаций с участием советских и иностранных организаций, фирм и органов управления» было закреплено реформирование экономики: расширение кооперирования, сбыта, легализованы частные предприятия (кооперативы) и арендные отношения, предоставлено реальное право экономической самостоятельности, фактически закреплённое пакетами принятых постановлений. Так, закон о госпредприятии легализовал совместные предприятия на территории страны.

В 1988–1989 гг. было положено начало демонтажу традиционных институтов, изменения институциональной среды, в том числе и таможенных органов.

На базе Главного таможенного управления Министерства внешней торговли СССР был создан общесоюзный орган государственного управления таможенным делом, осуществляющий деятельность под непосредственным руководством Государственной внешнеэкономической комиссии Совета Министров СССР, что свидетельствовало о значимости таможенной службы<sup>42</sup>.

С развитием торгово-экономических отношений России с иностранными партнёрами была пересмотрена и разработана концепция развития внешнеэкономических связей СССР. В 1987 г. подготовлен и подписан ряд межведомственных соглашений ГУ ГТК СССР с соответствующими правовыми органами ряда стран.

Так, с Болгарией и Монголией – соглашение об упрощении таможенного оформления товаров, иного имущества, следующего в рамках новых форм внешнеэкономического сотрудничества, с Венгрией – о льготах в почтовом обмене для обучающихся или работающих граждан, с Чехословакией – о пропуске предметов и ценностей для лиц, следующих в упрощённом порядке.

---

<sup>41</sup> Указ Президиума ВС СССР от 13.01.1987 № 6362 «О вопросах, связанных с созданием на территории СССР и деятельностью совместных предприятий, международных объединений и организаций с участием советских и иностранных организаций, фирм и органов управления».

<sup>42</sup> Постановление Совета Министров СССР от 12.02.1986 № 222 «Об образовании Главного управления государственного таможенного контроля при Совете Министров СССР».

В рассматриваемый период налаживаются контакты с Италией, ФРГ, Испанией, Голландией, Норвегией, КНР, Таиландом и Японией, активно происходит расширение приграничной и прибрежной торговли и создание СЭЗ<sup>43</sup>.

Все эти факторы повлияли на техническое оснащение таможенных учреждений, компьютеризацию таможенной службы, создание автоматизированной системы обработки информации<sup>44</sup>.

Одновременно с этим меняется статус и расширяются функции, меняется структура ГУ ГТК СССР. На таможенные органы возлагается функция контроля за ввозом и пересылкой иностранной литературы, а также аудиовизуальных материалов в почтовых отправлениях. Создаётся Главный научно-информационный вычислительный центр ГУ ГТК СССР, на который возлагается обязанность разработки автоматизированной системы обработки информации, а также утверждается новая структура центрального аппарата управления, в которой появляется пять новых отделов:

- отдел контроля за печатными и аудиовизуальными материалами;
- отдел внешних связей;
- отдел технологии таможенного контроля;
- отдел таможенно-тарифного регулирования и товарной номенклатуры;
- отдел разработки автоматизированных систем управления, таможенной статистики, систем таможенного законодательства и информации<sup>45</sup>.

Для разработки автоматизированных систем, ведения таможенной статистики, систем таможенного законодательства и информации создаётся Главный научно-информационный вычислительный центр ГУ ГТК СССР.

С целью наладить управление таможенной службой, на центральный аппарат таможенных органов возлагается обязанность по разработ-

---

<sup>43</sup> Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 02.12.1988 № 1405 закрепляет расширение приграничной и прибрежной торговли, создание СЭЗ.

<sup>44</sup> Постановление ЦК КПСС от 22.04.1987 «О мерах по коренной перестройке работы органов государственного таможенного контроля» создано Техническое управление в ГУ ГТК СССР. Постановлением Совета Министров СССР от 30.07.1988 № 949-188 «О мерах по разработке и организации производства технических средств таможенного контроля».

<sup>45</sup> Постановление Совета Министров СССР от 15.10.1988 № 1203 «О генеральной схеме управления государственным таможенным контролем СССР» (приказ ГУ ГТК СССР от 19.03.1990 № 53).

ке схемы оптимального размещения таможенных учреждений на территории СССР и созданию региональных управлений государственного таможенного контроля.

В 1990–1991 гг. начинается процесс создания таможенных учреждений во всех крупных административно-территориальных единицах страны и республиках СССР<sup>46</sup>.

В построении схемы таможенных учреждений важную роль играл такой фактор, как грузопотоки.

В результате в стране было создано 492 новых таможенных учреждения, из которых: 429 внутренних, 63 пограничных, 155 таможенных терминалов, 33 таможенных склада и 9 таможенных лабораторий. Таким образом, модель институционализации таможенного дела советского периода представляется комплексом следующих наиболее значимых положений:

- источником изменения структуры системы таможенных органов в дореформенный период является государство, все изменения в системе таможенных органов инициированы также государством;
- в модели институционализации таможенного дела советского периода фактически отсутствует право таможенных органов на свободный выбор связей с внешним окружением;
- система таможенных органов относительно стабильна, поскольку изначально сориентирована на поддержание устойчивых отношений внутри системы;
- она предельно ограничена отсутствием у руководителей таможенных органов достаточных полномочий по перераспределению внутренних ресурсов и изменению их свойств;
- система относительно не зависит от взаимоотношений субъектов внешнего окружения с таможенными органами.

Таким образом, реорганизация и перестройка таможенной службы началась в 1986 г., инициатором трансформации выступило государство. Основными трансформирующими элементами явились: сама структура, горизонтальные и вертикальные связи ГТС, материально-техни-

---

<sup>46</sup> Постановление Совета Министров СССР от 21.04.1990 № 399 «О мерах по совершенствованию управления таможенным делом в СССР». Приказ ГУ ГТК СССР от 27.04.1990 № 95 – Белорусское, Грузинское, Украинское управления государственного таможенного контроля СССР. Приказ ГУ ГТК СССР от 10.05.1990 № 104 – Северо-Западное. Приказ ГУ ГТК СССР от 07.08.1990 № 182 – Дальневосточное управление государственного таможенного контроля СССР. Приказ Таможенного комитета СССР от 11.07.1991 № 6 – Азербайджанское таможенное управление.

ческое оснащение таможенных органов. Произошло географическое и пространственное сужение границ системы таможенных органов.

На этом этапе было подготовлено новое организационное оформление таможенной службы и predeterminedены основные направления её преобразований, которые заключались:

- в материально-техническом обеспечении деятельности таможенных органов;
- во внедрении современных информационных технологий в деятельность таможенных органов;
- в развитии внутренней и пограничной инфраструктуры таможенных органов;
- в совершенствовании процесса управления таможенным делом (применительно к региональным управлениям);
- в создании структуры таможенных органов;
- в формировании механизмов адаптации (методы организации деятельности, организационная структура).

*Период с 1991 по 1995 г.*

С распадом СССР и изменением наименования государства (Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика – на Российская Федерация) изменилось официальное наименование Таможенного комитета СССР: он становится Государственным таможенным комитетом Российской Федерации (сокращённо – ГТК России)<sup>47</sup>.

Внешняя среда функционирования таможенных органов в рассматриваемый период характеризовалась изменчивостью и неопределённостью: высочайшей степенью экономической взаимозависимости республик; отсталой структурой хозяйства; неконкурентоспособностью товаров на мировом рынке; неразвитостью рыночной инфраструктуры; падением объёмов выпуска товаров и уровня жизни населения; интен-

---

<sup>47</sup> Указом Президента СССР от 15.06.1991 № УП-2072 «Об организации деятельности Таможенного комитета СССР» (приказ Таможенного комитета от 30.07.1991 № 34) ликвидировано ГУ ГТК СССР при Совете Министров СССР и создан Таможенный комитет СССР, действующий при Кабинете Министров СССР. Однако, в связи с подписанием 08.12.1991 в резиденции «Вискули» под Брестом Соглашения о создании СНГ и 21.12.1991 в г. Алмата Декларации об окончательном прекращении существования СССР и урегулировании связанных с этим проблем, деятельность Таможенного комитета СССР была прекращена и создан ГТК РСФСР. С 25 декабря 1991 г. в связи с принятием Закона РСФСР № 2094-1 «Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика» изменилось официальное наименование ГТК РСФСР: Государственный таможенный комитет Российской Федерации (сокращённо — ГТК России).

сивным развитием внешнеэкономических связей. Распад СССР, характер развития внешнеэкономических связей, переориентация таможенного дела с оформления пассажиропотока на внешнеэкономическую деятельность требовали срочного расширения и совершенствования структуры таможенных органов.

Программа приоритетов в финансировании основных направлений деятельности ГТК РФ в 1992–1995 гг. определила следующие основные направления развития таможенного дела:

- завершение формирования территориальных органов руководства и управления таможенным делом (применительно к региональным управлениям);
- завершение создания таможен в столицах республик и в административно-территориальных центрах;
- создание дополнительной сети внутренних таможенных органов;
- продолжение развития сети таможенных органов в местах формирования внешнеторговых грузопотоков и сосредоточения участников внешнеэкономических связей;
- создание таможенных органов на административной границе с Украиной, Грузией и Азербайджаном;
- создание дополнительной сети таможенных органов на границе с Финляндией, Монголией и Китаем.

Поскольку создание региональных управлений – процесс достаточно длительный, на первом этапе предполагалось создание таможен (1991–1992 гг.), а уже на втором этапе – таможенных постов (1992–1993 гг.).

В 1992 г. была закреплена правовая основа программы строительства автомобильных пунктов пропуска на государственных и таможенных границах Российской Федерации на период 1993–1995 гг.

Правительством РФ были выделены средства на финансирование дополнительной штатной численности ГТК России. Определены приоритеты таможенной службы Российской Федерации, такие как:

- новая таможенная система и формы её освоения;
- таможенные платежи и новый порядок направления их в Федеральный бюджет Российской Федерации;
- валютный контроль, усиление борьбы с незаконными операциями во ВЭД;
- освоение Таможенного кодекса РФ и Таможенного тарифа РФ в плане подготовки подзаконных актов ГТК России и доведения их до всех подразделений и личного состава таможенной службы;
- таможенная статистика и её анализ;
- развитие службы материально-технического обеспечения.

В конце 1992 г. был поднят вопрос о структуре центрального аппарата ГТК России. Декларируются два принципиальных подхода: приоритеты в развитии таможенной службы России и тесная взаимосвязь со всей структурой таможенной службы.

В 1993 г. были созданы новые региональные таможенные управления: Уральское, Восточно-Сибирское, Поволжское, Татарское, Дагестанское, Московское, Калининградское, Западное.

В 1994–1995 гг. проводится работа по полному переходу организации инфраструктуры таможенных органов по региональному принципу.

Таким образом, модель институционализации таможенных органов переходного периода (1991–1995 гг.) была представлена комплексом следующих наиболее значимых мероприятий:

- созданием и расширением границ внешней среды системы таможенных органов;
- экстенсивным подходом к наращиванию потенциала таможенной службы;
- элементами децентрализации и расширения регулирующих функций региональных таможенных управлений с их перераспределением в пользу РТУ;
- изменчивостью, динамичностью, неопределённостью внешней среды.

Инициатором изменения института таможенных органов в переходный период по-прежнему являлось государство. Решающее значение приобретает обустройство границы и развитие таможенной инфраструктуры, создание эффективной системы таможенных платежей, формирование таможенной статистики внешней торговли, кадровое обеспечение и социальное развитие таможенной службы. В качестве основных факторов развития сети таможенных органов на территории Российской Федерации были приняты:

- политические;
- формирование внешнеторговых грузопотоков и интеграция участников внешнеэкономических связей.

На рассматриваемом этапе завершается процесс организационного становления института таможенного администрирования и его интеграции в экономику страны. Начинается отработка модели деятельности таможенных органов в условиях Таможенного союза.

*Период с 1996 по 1999 г.*

Для рассматриваемого периода наиболее существенным внешним фактором является политико-правовой. Модель институционализации таможенных органов характеризуется:

- интенсификацией наращивания потенциала таможенной службы;
- отказом от административного принципа построения региональных таможенных управлений и переходом на функциональный принцип;
- нечёткостью организационных и функциональных взаимосвязей (горизонтальных и вертикальных);
- относительной нестабильностью, отсутствием строгой иерархической соподчинённости;
- громоздкостью и затратностью системы органов управления;
- несовершенством законодательной и нормативно-правовой базы в сфере таможенного дела, низким уровнем автоматизации, насыщенностью средствами информационно-технического обеспечения деятельности таможенных органов.

Источником изменений по-прежнему является государство.

*Период с 1999 по 2003 гг.*

Данный период характеризуется структурными изменениями, определяемыми механизмом совершенствования структуры и системы таможенных органов. ГТК России проводит ряд мероприятий, целью которых является централизация системы управления таможенными органами в субъектах Российской Федерации<sup>48</sup>.

В 1998–1999 гг. проведены необходимые мероприятия по реорганизации тринадцати существовавших РТУ, деятельность, которых полностью совпадает с границами федеральных округов<sup>49</sup>.

С целью координации и соблюдения единых принципов таможенной политики в субъекте Российской Федерации, поддержания соответствующего уровня взаимодействия с органами власти, государственными и правоохранительными органами субъекта, на территории которого расположено несколько таможен, некоторые РТУ начинают создавать дополнительные управленческие надстройки между РТУ и данными таможнями, делегируя им часть своих полномочий. В качестве примера можно привести Южное таможенное управление (отдел по координации деятельности таможенных органов Краснодарского края), Северо-Западное таможенное управление (дополнительные полномочия для начальника Псковской таможни, введение в штатное расписание СЗТУ

<sup>48</sup> Указ Президента от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе».

<sup>49</sup> Постановления Правительства РФ от 02.08.2000 № 592 «О взаимодействии Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти».



должности заместителя начальника управления по Республике Карелия), Дальневосточное таможенное управление (отдел по координации деятельности таможенных органов, расположенных на территории Сахалинской области).

В результате в 2000 г. были выработаны приоритетные направления реформирования таможен с соблюдением принципа «один субъект федерации – одна таможня».

Модель институционализации таможенных органов в рассматриваемый период характеризуется следующими свойствами:

- стремлением рационально сочетать централизованное и децентрализованное управление;
- совершенствованием структуры таможенных органов через механизм сокращения по принципу «одно РТУ – один федеральный округ» и «один субъект – одна таможня»;
- функционированием в изменчивой и неопределённой внешней среде.

*Период с 2003 г. по настоящее время*

С 2003 г. по настоящее время значимыми факторами, напрямую влияющими на организационную структуру таможенных органов, являются:

- глобализация, которая выражается в увеличении степени концентрации капиталов внутри страны, в интернационализации производств, в унификации экономических отношений, в либерализации рынков товаров и услуг, в глобальной информатизации;
- регионализация (стремление территорий к рациональному разделению и кооперации труда);
- объединение различных стран мира в политические и экономические союзы и организации.

Значимыми внутривнутрироссийскими факторами, непосредственно определяющими необходимость качественного совершенствования системы таможенных органов, являются:

- административная реформа государственного управления с целью приведения государственной службы в соответствие со сложившимися общественными отношениями, новыми экономическими условиями, созданием целостной системы государственной службы;
- идеология всемерного содействия развитию торговой деятельности, ориентирующая систему таможенных органов на улучшение качества оказываемых услуг бизнесу во внутриторговой и внешнеторговой сфере, что несколько размывает специфику таможенной службы как общественного института.

*Перспективы дальнейшего развития таможенного дела*

Обозначенный руководством страны в XXI в. переход Российской Федерации на инновационный принцип государственного строительства обуславливается необходимостью:

- динамичного развития экономики страны;
- повышения конкурентоспособности (особенно в высокотехнологичной сфере);
- усиления позиций России на глобальных и региональных рынках;
- проведения политики протекционизма (защиты отечественного производителя).

Это ставит перед Федеральной таможенной службой России дальнейшие, более масштабные задачи, как в экономической сфере, так и в сфере регулирования внешней торговли. На наш взгляд, в настоящий момент необходима система по ведению мониторинга, анализу его результатов и принятию мер реагирования. Нужны общие методологические подходы к ведению этого мониторинга»<sup>50</sup>.

В первые десять лет текущего века перечисленные выше факторы и объективные обстоятельства вызвали необходимость кардинальных изменений в системе таможенного администрирования и, следовательно, в организационно-функциональной системе таможенных органов России. Таким принципиальным новшеством стал объективно обусловленный перевод таможенного оформления и таможенного контроля в места, находящиеся в непосредственной близости к государственной границе Российской Федерации.

Необходимость такого перевода была обусловлена следующими факторами:

- ростом внешнеторгового оборота Российской Федерации;
- неравномерностью инфраструктурного развития центральных и приграничных субъектов страны;
- обострением проблемы чрезмерной транспортной нагрузки в крупных городах Российской Федерации.

Основной целью Концепции таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближённых к государственной границе Российской Федерации (далее – Концепция), является обеспечение экономической безопасности Российской Федерации путём совершенствования таможенного администрирования в условиях инфраструктурного

---

<sup>50</sup> Соловьёв Е.Н. Россия как полноправный член ВТО // Актуальные проблемы развития теории и практики экономики таможенного дела. Сборник материалов Международной межвузовской научно-практической конференции, 8 февраля 2013 г. Москва, 2013. – С.39.

развития приграничных субъектов и снижения транспортной нагрузки на крупные города Российской Федерации, вызванной возрастающим внешнеторговым оборотом.

Принципиальными являются следующие аспекты указанной Концепции:

- в пунктах пропуска не предполагается осуществление таможенных операций, связанных с декларированием товаров (за исключением установленных случаев);

- таможенно-логистические терминалы располагаются в зонах таможенного контроля в местах, приближённых к пунктам пропуска через государственную границу Российской Федерации;

- при необходимости создаются специализированные пункты пропуска и специализированные таможенно-логистические терминалы;

- основной объём фактического таможенного контроля осуществляется на таможенно-логистических терминалах;

- таможенный контроль осуществляется с использованием всех форм и методов на всей таможенной территории, в том числе, после выпуска товаров в свободное обращение;

- норма статьи 217 «Дополнительные случаи декларирования товаров» Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», устанавливающая, что таможенная декларация может быть подана любому таможенному органу, правомочному принимать декларации, сохранится;

- документы и сведения, необходимые для таможенного оформления и таможенного контроля, принимаются после доработки таможенных технологий любым таможенным органом, правомочным осуществлять такие действия;

- положения рассматриваемой Концепции в равной степени распространяются как на ввозимые, так и на вывозимые товары;

- таможенное оформление и таможенный контроль, как правило, производятся на таможенно-логистических терминалах, расположенных в местах, приближённых к государственной границе Российской Федерации. В ряде определённых случаев таможенное оформление товаров будет осуществляться в местах, приближённых к местам их оборота, потребления, расположения отправителей, получателей, производителей товаров;

- в отношении отдельных видов товаров, которые требуют особых условий хранения, Концепция определяет необходимость дополнительной проработки таможенных технологий;

- таможенное оформление и таможенный контроль товаров в местах, приближённых к государственной границе Российской Федерации,

должны производиться с учётом видов транспорта, которым перемещаются товары;

- таможенные органы, расположенные в непосредственной близости от аэропортов, открытых для международного сообщения, фактически находятся в приграничных зонах.

Такой путь решения проблем в части таможенного дела, стоящих перед Россией, в полной мере соотносится с планированием (в масштабах страны) создания системы автомобильных дорог и транспортных узлов (кластеров – мультимодальных центров), обеспечивающих основные межрегиональные связи и цивилизованные условия для развития международной торговли в сочетании с эффективной защитой национальной безопасности и экономических интересов страны.

В заключение хотелось бы напомнить, что таможенное дело не всегда находится в динамике, а потому именно таможенный менеджмент как теория управления функционированием и развитием таможенных институтов способен разрабатывать и применять различные методики управления таможенным делом.

### **13.2. Основные параметры институциональной среды таможенных органов и процесс институционализации таможенного дела России**

Условия институциональных изменений таможенных администраций мира наиболее адекватно и последовательно изложены в Киотской конвенции и Рамочных стандартах ВТО (Брюссель)<sup>51</sup>. В стратегии Федеральной таможенной службы России планируется поэтапное осуществление институциональных изменений на основе требований, содержащихся в данных документах.

В конечном итоге ставится задача: создать новую прочную институциональную платформу на межнациональном уровне, которая позволит активизировать мировую торговлю, повысить уровень её защищённости от террористических посягательств и увеличить вклад таможенных служб и торговых партнёров в процесс повышения социально-экономического благосостояния государств.

Основной путь – введение общих правил взаимодействия национальных таможенных служб, определение чётких единообразных право-

---

<sup>51</sup> Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли. Брюссель, июнь 2005.

вых баз для регулирования таможенных процедур в странах-членах ВТО (Брюссель). Поэтому национальные таможенные службы должны быть максимально организованы и их деятельность максимально скоординирована, чтобы обеспечивалось тесное взаимодействие всех участников ВЭД в странах, подписавших ту или иную конвенцию.

Основные параметры институциональной среды таможенных органов изначально заложены в Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотской конвенции). Конвенция разработана в целях устранения расхождений в таможенных правилах и процедурах Договаривающихся Сторон, которые могут препятствовать развитию международной торговли и других видов международного обмена. В Рамочных стандартах безопасности и облегчения мировой торговли заложен фундамент модернизации таможенных служб мира. В них содержится перечень требований, предъявляемых к таможенным администрациям в новых институциональных условиях (рис. 13.1).

Наряду с указанными требованиями также следует отметить наличие ряда требований, имеющих ключевое значение для процесса институционализации таможенных органов России (табл. 13.1).



Рис. 13.1. Требования ВТО, предъявляемые к таможенным администрациям

Таблица 13.1

**Требования, имеющие ключевое значение для направления процесса институционализации таможенной службы России**

№ п/п	Направление (сфера) регламентации	Содержание требования
1	Комплексное управление цепью поставок	Таможенная администрация должна следовать комплексным процедурам таможенного контроля, изложенным в Таможенных рекомендациях ВТО

	товаров	по комплексному управлению цепью поставок товаров (Рекомендации КУПП)
2	Право досмотра груза	Таможенная администрация должна иметь право досматривать груз, происходящий из страны, покидающий ее, проходящий транзитом (в том числе остающийся на борту транспортного средства) или переваливаемый на территории страны
3	Использование современных технологий в досмотровом оборудовании	Оборудование для неинтрузивного досмотра (НИД) и обнаружения радиации должно быть в наличии и применяться там, где оно имеется, для проведения досмотров в соответствии с оценкой рисков. Такое оборудование необходимо для оперативного, не прерывающего поток законной торговли досмотра контейнеров или грузов повышенного риска
4	Системы управления рисками	Таможенная администрация должна создать систему управления рисками с целью выявления потенциально опасных грузов и автоматизировать такую систему. Такая система должна включать механизм валидации оценок угроз и решений по отсележиванию грузов, а также определения наиболее эффективных методов работы
5	Груз или контейнер повышенного риска	Грузовые или контейнерные отправки повышенного риска – это такие отправки, по которым недостаточно информации для того, чтобы считать их отправками низкого риска, отправки, в отношении которых тактическая разведка представила данные, свидетельствующие о них, как об отправках повышенного риска, или отправки, признанные отправками повышенного риска по методике балльной оценки рисков на основе элементов данных, характеризующих безопасность
6	Предварительная электронная информация	Для того чтобы обеспечить адекватную оценку рисков, таможенная администрация должна своевременно требовать предварительную электронную информацию о грузовых или контейнерных отправках
7	Целевой отбор и коммуникация	Таможенные администрации должны предусмотреть возможность совместного целевого отбора, проверки и использования стандартных наборов

		критериев целевого отбора, а также создать совместимые механизмы для коммуникаций и/или обмена информацией; эти элементы будут способствовать созданию в будущем системы взаимного признания контроля
8	Показатели эффективности	Таможенным администрациям следует вести статистическую отчетность, содержащую показатели эффективности, включая, помимо прочего, количество досмотренных партий грузов, количество выделенных в отдельную подгруппу отгрузок повышенного риска, количество проведенных досмотров отгрузок повышенного риска, количество досмотров отгрузок повышенного риска с использованием технологий НИД, количество досмотров отгрузок повышенного риска с использованием НИД и физических средств, количество досмотров отгрузок повышенного риска с использованием только физических средств, продолжительность таможенного оформления, а также положительные и отрицательные результаты. Эта отчетность должна обобщаться ВТО
9	Оценка безопасности в портах	Таможенная администрация должна сотрудничать с другими компетентными органами в проведении оценки безопасности перемещения товаров по международной цепи поставок товаров и считать своим долгом оперативное устранение выявленных слабых мест
10	Морально-этические качества персонала	Следует поощрять таможенные администрации и другие компетентные органы к проведению программ по предотвращению фактов несоблюдения сотрудниками морально-этических норм, а также по выявлению таких фактов и борьбе с ними
11	Досмотр в целях безопасности при отправке	В целях обеспечения безопасности таможенные администрации по обоснованному запросу импортирующей страны должны досматривать контейнеры и грузы повышенного риска при отправке

Указанные требования могут быть разделены на 4 блока:

- 1) требования к комплексному управлению цепью поставок товаров;
- 2) требования, касающиеся технологии осуществления досмотра грузов;
- 3) использование эффективной системы управления рисками;
- 4) применение единой системы показателей эффективности.

Рамочные стандарты конкретизируют следующие институциональные нововведения:

- предварительное информирование;
- внедрение сопоставимой системы управления рисками между таможенными службами стран экспортеров и импортёров;
- возможность проведения досмотровых операций в стране отправителя по поручению страны получателя, а также упрощённое таможенное оформление товаров для компаний, соблюдающих стандарты безопасности (институт уполномоченного экономического оператора).

Рамочными стандартами вводятся такие понятия, как «институциональное развитие» и «институциональный потенциал».

Рамочные стандарты определяют то, что важным элементом обеспечения их широкомасштабного принятия и применения является эффективное институциональное развитие и наращивание институционального потенциала таможенных администраций стран.

Схематически процесс институционализации таможенного дела России, главные факторы, задающие новые институциональные условия функционирования и определяющие динамику развития таможенного дела и таможенных органов, представлены на рис. 13.2.



Рис. 13.2. Процесс институционализации таможенного дела России



Кроме представленных, на процесс функционирования и развития таможенных органов влияют следующие группы факторов:

- макроэкономические (темпы роста экономики, инвестиционная активность, нестабильность рынков, динамика цен на товары);
- геополитические (уровень развития внешнеполитических связей и транспортного сообщения);
- нормативно-правовые (изменения норм законодательства в области таможенно-тарифной и налоговой политики, уголовного, административного, уголовно-процессуального, валютного законодательства, международных норм в области внешней торговли);
- внутренние (развитие таможенной и транспортно-логистической инфраструктуры, внедрение современных информационных технологий и коммуникационного оборудования).

Указанные факторы и детерминанты в совокупности формируют определённую конфигурацию институционального пространства стратегических изменений таможенных органов, которые также находится в постоянной динамике. Характер процесса стратегических изменений вызывает необходимость постоянных преобразований в таможенном деле. По своей сути, речь идёт о постоянных институциональных изменениях или об институционализации, как непрерывном процессе развития таможенных органов.

### 13.3. Управление таможенными институтами

На национальном и региональном уровнях институционализация таможенной службы осуществляется в рамках действующей в настоящее время законодательной и нормативной правовой базы, которая включает: Конституцию РФ, федеральные законы, Таможенный кодекс ТС, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, договоры и соглашения в рамках СНГ, другие нормативные акты министерств и ведомств, регламентирующих деятельность таможенных органов.

Исходя из институционального и системного подхода, руководство страны в рамках федеральной программы поставило цель – создание целостной системы государственной службы Российской Федерации, формирование высококвалифицированного кадрового состава государственной службы, обеспечивающего эффективность государственного управления, развитие гражданского общества и инновационной экономики<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)».

Всё это влияет на институциональную среду функционирования и развития таможенной службы, на управление внутренними процессами. Решение проблемы управления таможенными органами России самым тесным образом должно быть взаимосвязано с общим процессом реформирования государственной службы Российской Федерации.

Таможенная служба как институт обладает следующими базовыми признаками:

- наличие общественно значимых статуса, задач и целей, выражающих конкретные социальные потребности;
- наличие материальной, финансовой и ресурсной базы для осуществления собственной миссии-назначения;
- установление в структуре и деятельности таможенной службы институциональных норм, которые не противоречат принятым институциональным стандартам и упорядочивают ролевые функции, права и обязанности персонала;
- устойчивость социальных связей и отношений в рамках социальной структуры общества.

Таможенная служба – это ведущий государственный институт, выполняющий комплекс значимых функций, связанных, прежде всего, с регулированием внешнеэкономической деятельности. Одновременно таможенная служба является и социально-экономическим институтом государства. Социально-экономический аспект в данном случае подразумевает систематически осуществляемое взаимодействие таможенных органов с внешними для них объектами, экономически заинтересованными в эффективности такого взаимодействия. Оба аспекта в достаточной мере раскрываются уже в самом определении содержания таможенного регулирования, осуществляемого в пределах Таможенного союза Евразийского экономического сообщества (далее – Таможенный союз).

Таможенное регулирование в Таможенном союзе – это правовое регулирование отношений, связанных с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, с их перевозкой по единой таможенной территории Таможенного союза под таможенным контролем, временным хранением, таможенным декларированием, выпуском и использованием в соответствии с таможенными процедурами, проведением таможенного контроля, уплатой таможенных платежей, а также с регулированием властных отношений между таможенными органами и лицами, реализующими права владения, пользования и распоряжения указанными товарами.

### 13.4. Модели взаимодействия бизнеса и таможни

В мире существует несколько моделей взаимодействия бизнеса и таможни. Наиболее разработанные и апробированные (по принципу работы «Единого окна») – это Сингапурская, Шведская и Американская.

*Сингапурская модель.*

Работает система «Единого окна». Взаимодействие участников ВЭД происходит через уполномоченный государственный орган, откуда в дальнейшем информация направляется в таможенные органы, ветеринарную и санитарную службы, налоговую и банковскую системы государства. Электронное декларирование работает там на все 100%.

*Шведская модель.*

Работает система «Единого окна». Взаимодействие участников ВЭД происходит через таможенную службу государства. Сведения от участников ВЭД поступают в таможенный орган и только по необходимости направляются в другие государственные органы, такие как службы ветеринарного и фитосанитарного контроля, налоговую и банковскую системы. В Швеции данные по отправке грузовой таможенной декларации грузоперевозчиком осуществляются при помощи SMS-сообщения.

*Американская модель.*

Таможенная система США в 1995 году была модернизирована с целью взаимодействия бизнеса и таможни по следующим направлениям:

- по созданию единого федерального пространства сбора, накопления и анализа таможенной информации;
- по обеспечению надёжной защиты государственных интересов, осуществлению эффективного контроля над ввозом и вывозом товаров;
- по организации единого центра управления финансами таможни;
- по ускорению выполнения всех процессов для снижения затрат на проведение таможенных процедур и повышению эффективности работы таможенных органов;
- по достижению лидирующих позиций США в области международной торговли.

В США практически 100%-ное электронное декларирование при полном электронном описании товара. Примерно 60% товаров оформляются на государственной границе США и 40% внешнеторговых грузов оформляются внутри страны (по желанию получателей грузов, т.е. участников ВЭД). Оформление происходит через таможенных брокеров, имеющих соответствующую лицензию.

Таможенный контроль и принятие решения таможенным органом США производится следующим образом:

1) первый и основной уровень таможенного контроля полностью автоматизирован – здесь всё происходит без вмешательства человека, централизованно;

2) второй уровень – вспомогательный, даёт возможность детализировать первый уровень контроля по рекомендации местного таможенного органа;

3) процесс основного таможенного контроля заключается в проведении тщательного компьютерного анализа электронной информации по товарам, ввозимым в США;

4) первая селекция по видам грузов проводится с помощью специальной системы компьютерного контроля для сортировки товара на две группы:

- товары, чувствительные для интересов государства;
- товары, менее чувствительные для государства.

Критериев для анализа товаров таможенными органами США – 42.

Результатом данного вида контроля может служить принятие одного из следующих решений:

- пропуск товара – это товар, к которому не возникло никаких вопросов. Обычно в течение года оформляется около 78% таких товаров;
- документальный контроль – при отсутствии части документов на товар. Таких товаров за год бывает около 20%;
- досмотр – применяется крайне редко, обычно в 1–2% от общего товарного потока.

Вторая селекция – это повторный компьютерный анализ всех данных на ввозимый товар, который производится автоматически, централизованно в Центре обработки данных таможенной службы США.

Среднее статистическое время производства таможенного контроля товаров в США – 10 минут, хотя по законодательству допускается производить контроль в течении 30 минут.

Так, система таможенного контроля в США устанавливает режим наибольшего благоприятствования для участников ВЭД, что приводит к увеличению поступлений в бюджет, улучшает работу всех секторов экономики, экономит силы и средства людей, оптимизирует численность государственных служащих.

Для участников ВЭД «зелёный коридор» позволяет проводить таможенное оформление и таможенный контроль импортной поставки в течение 5–10 секунд.

#### *Российская модель*

Взаимодействие таможни и бизнеса осуществляется по факту прибытия товара в пункт пропуска на государственную границу Российской

Федерации или на соответствующий внутренний склад временного хранения, в зону деятельности той или иной таможни.

Процедура таможенного оформления на внешних границах включает несколько этапов.

На первом этапе сотрудники таможни проводят проверку пакета документов на оформляемый груз. Основным документом, без которого не обходится ни одна перевозка с таможенным оформлением, – это таможенная декларация, она передаётся в контролирующие органы в бумажном и электронном виде, также это документы на груз (инвойс-счёт) и упаковочный лист, документы нетарифного регулирования (сертификаты), если они необходимы. После завершения проверки предоставленных документов на оборотной стороне первого листа декларации уполномоченное лицо делает запись – «Проверено», вписывает дату, время, подпись и ставит печать с личным номером. Таможенная декларация следует дальше.

Второй этап – определение правильности заполнения таможенных документов, деклараций. Сотрудники таможни проверяют правильность оформления и наличие документов, удостоверяющих законность происхождения груза. Производится контроль полноты и достоверности информации о товаре для обеспечения мер по нетарифному регулированию. По окончании данной процедуры сотрудник таможни делает запись на оборотной стороне декларации – «Проверено», записывает дату, время, подпись и печать с личным номером. Декларация следует дальше.

Третьим этапом таможенного оформления (обыденно называемым «растаможкой» грузов) является осуществление валютного контроля и инспектирование внешнеторгового контракта для того, чтобы исключить возможность мошенничества и оттока капитала. Осуществляется анализ представленных декларантом документов для подтверждения таможенной стоимости, заявленной в декларации. Собираются дополнительные сведения, которые позволяют подтвердить обоснованность применяемого метода оценки товара или таможенной стоимости. После завершения данного этапа сотрудник таможни на обороте титульного листа таможенной декларации производит запись «Проверено». Помимо этой записи ставится дата, время окончания данного этапа, личная номерная печать и подпись должностного лица. После завершения данного этапа декларация переходит на следующий этап.

Четвёртым этапом служит контроль оплаты таможенным декларантом или импортёром таможенных платежей, задолженностей по выплате, процентов за предоставленную отсрочку по ранее осуществленным поставкам либо пени, проверка поступления таможенных плате-

жей (импортной пошлины и НДС) и сборов. Если задолженность полностью погашена, то транспортные средства и товары подлежат выпуску в свободное обращение. Соответствующая пеня начисляется, если не соблюдены сроки подачи декларации, либо за просрочку платежей. Если сведения представлены не полностью или нарушена правильность заполнения документации, также налагаются штрафные санкции. Если есть соответствующее подтверждение правильности назначения и выплаты таможенных пошлин, в силу вступает особый порядок уплаты таможенных пошлин. Проверка должностным лицом поступления денежных средств на счёт таможенного органа осуществляется только в том случае, если есть соответствующее подтверждение правильности назначения и выплаты таможенных платежей. Должностное лицо на данном этапе осуществляет проверку поступления средств на счёт таможенного органа, а также пени и прочие штрафные санкции за просрочку уплаты таможенных пошлин.

После завершения данного этапа сотрудник таможни делает запись «Проверено» на обороте титульного листа таможенной декларации под пунктом «4». Далее на документе проставляется время окончания проверки, дата, подпись, а также личная номерная печать, и декларация переходит на завершающий – пятый этап.

Пятым, завершающим, этапом служит непосредственный досмотр товара на предмет соответствия заявленного груза по документам фактическому состоянию груза, чтобы исключить провоз контрабандного товара, несоответствия весовых параметров груза и т.д. Идентификация товаров и провозимых транспортных средств осуществляется путем применения таможенных средств идентификации. Процедуры таможенного оформления завершены, что подтверждается штампом на документе «Выпуск разрешён». Вся документация, в том числе и декларация, после выпуска товаров и транспортных средств в свободное обращение переходят на этап регистрации, приёма и учёта.

Досмотр груза осуществляется сотрудниками таможни, которые не принимают участия в документальном таможенном контроле. Завершив досмотр, сотрудник передаёт все сведения лицу, ответственному за процедуру выпуска товара. Если должностное лицо находит какие-либо нарушения, то рядом с надписью «Проверено» производит запись «Выпуску не подлежит» и кратко поясняет причину, которая препятствует выпуску. Решение о невыпуске товара принимает начальник отдела таможенного оформления и таможенного контроля, таможенного поста (ОТОТК/ТП) либо его заместитель, после чего на таможенной декларации и документах ставится штамп «Выпуск запрещён» и документ заверяется личной печатью должностного лица, принявшего решение. До

истечения допустимого срока хранения товара лицо, перемещающее транспортные средства или товары, может поместить их под иной таможенный режим. Не подлежат возврату произведённые таможенные сборы. Лицо может распоряжаться товаром по собственному усмотрению при вывозе его с территории страны и отсутствии таможенных правонарушений (если вывоз не является обязательным).

В соответствии с действующим законодательством все проверки должны быть осуществлены не позднее чем по прошествии 10 дней с того момента, как была принята декларация на товар (ДТ). В эти сроки не входит время, которое необходимо для контроля над транспортными средствами и товарами, производимого прочими государственными органами.

После того, как груз прошёл все этапы таможенного оформления, инспектор подписывает и проштамповывает личной печатью все необходимые документы, после чего выдаётся разрешение на пересечение государственной границы.

Все модели взаимодействия бизнеса и таможенных органов имеют схожие процессуальные нормы таможенного оформления, процедуры таможенного оформления подвержены всестороннему конвенционному регулированию, что позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, национальная модель таможенного оформления не устанавливает индивидуального механизма реализации норм, нет таких норм, которые существенно отличали бы одну модель от других либо оказывали трансграничное воздействие на таможенное законодательство других стран.

Во-вторых, модели таможенного оформления России, Японии и ЕС являются национальными производными от универсальной модели, которая в настоящее время представляет собой совокупность норм и принципов, выработанных в рамках международных межправительственных организаций в сфере таможенного дела и закреплённых в системе многосторонних международных договоров<sup>53</sup>.

Наличие универсальной модели – залог успешного решения задачи унификации и гармонизации таможенного законодательства. Особенности таможенного оформления в конкретном государстве позволяют адаптировать модель к реальным условиям и показывают уровень развития таможенной системы.

---

<sup>53</sup> Халипов С.В. Таможенно-тарифное регулирование в условиях таможенного союза и членства России во Всемирной торговой организации // «Таможенное дело, 2014, № 1. С. 23-25.

### 13.5. Всемирная таможенная организация (ВТамО)

Всемирная таможенная организация была основана в 1952 году. Штаб-квартира её находится в Брюсселе (Бельгия). Членами ВТамО являются таможенные службы практически всех стран мира.

Как межправительственная организация ВТамО является центром обсуждения передового опыта, который играет ведущую роль в вопросах развития таможенных служб на международном уровне. Также ВТамО берёт на себя функции консультанта таможенных администраций по всему миру в вопросах управления, инструментов и методов повышения их потенциала для осуществления эффективного и действенного трансграничного контроля.

Одним из приоритетных направлений ВТамО являются вопросы стандартизации и согласования таможенных процедур в целях упрощения законной торговли и путешествий, пресечения незаконных операций и деятельности.

ВТамО является признанным международным глобальным центром таможенной экспертизы и играет лидирующую роль в обсуждении таможенного законодательства, а также в развитии и совершенствовании техники в таможенной деятельности. Работа организации формулируется исходя из запросов ее членов. Опыт и инструменты Всемирной таможенной организации являются для всех национальных таможенных органов основой в работе таможенных служб.

Главная цель ВТамО – повышение эффективности работы таможенных служб стран-членов организации с помощью мер, способствующих их национальному развитию, к которым относится: укрепление национальной безопасности, увеличение собираемости налогов и сбор статистики по внешней торговле.

Для достижения своих целей ВТамО разработал следующие инструменты.

*Международная конвенция о гармонизированной системе описания и кодирования товаров (ГС)* принятая в 1983 г. и вступившая в силу в 1988 г. Данная номенклатура используется в различных целях, в частности, в качестве основы для расчёта таможенных тарифов и сбора международной таможенной статистики. Система включает в себя около 5000 групп товаров, каждая из которых имеет шестизначный код, присвоенный согласно чётко определённым правилам, для создания единой классификации товаров. ГС также используется для разработки торговой политики, рассмотрения правил происхождения товаров, мониторинга контролируемых товаров, расчёта налогов, тарифов на перевозку, контроля за квотами и ценами, а также для проведения экономических исследований и анализа.



*Международная конвенция об упрощении и согласовании таможенных процедур* (пересмотренная Киотская конвенция) принята в 1973 г. и пересмотренная в 1999 г.<sup>54</sup> Её последняя редакция вступила в силу в 2006 г. Конвенция включает в себя несколько основополагающих принципов: прозрачность и предсказуемость операций по таможенному контролю; стандартизация и упрощение товарных деклараций и сопровождающих документов; упрощённые процедуры для уполномоченных операторов; максимальное использование информационных технологий; минимально необходимый таможенный контроль при соблюдении таможенных правил; применение процедур таможенного контроля, основанных на анализе рисков и аудите; проведение совместных операций с участием других пограничных служб; партнёрство с частным сектором.

Всё это предусматривает действенные меры по упрощению процедур торговли и эффективному контролю, а также содержит новые обязательные требования по их внедрению.

Конвенция о карнете АТА и Конвенция о временном ввозе являются инструментами ВТО/СТС по временному ввозу товаров. Система АТА, которая является частью обеих Конвенций, разрешает свободу передвижения через границы и временный ввоз товаров на таможенную территорию, освобождая от уплаты налогов и пошлин. Товары сопровождаются одним документом, известным как карнет АТА.

Функционирование системы АТА обеспечивается с помощью международных гарантий.

*Декларация Аруша о профессиональной этике* была принята в 1993 г. и пересмотрена в 2003 г. Декларация носит необязательный характер и представляет собой ряд основных положений по соблюдению принципов профессиональной этики и борьбы с коррупцией в таможенной сфере.

*Система рамочных стандартов по обеспечению безопасности и содействию глобальной торговле (SAFE)* была принята в 2003 году.

Документ юридически необязательный, в нём представлены стандарты по обеспечению безопасности цепи поставок и упрощению процедур международной торговли, что позволяет всем видам транспорта осуществлять интегрированное управление цепью поставок. Данный документ способствует развитию взаимных связей таможенных служб в

---

<sup>54</sup> Международная Конвенция от 18 мая 1973 года «Об упрощении и гармонизации таможенных процедур». Конвенция о временном ввозе, Таможенная конвенция о карнете А.Т.А. для временного ввоза товаров (Стамбул, 26 июня 1990 года).

целях обнаружения и снижения рисков, а также сотрудничеству таможенных органов и делового сообщества, внедряя концепцию уполномоченного экономического оператора.

Приоритетами ВТамО являются: укрепление и налаживание связей с общественностью, расширение программ институционального развития и проведение исследований. ВТамО представляет собой среду, в которой правительства разных стран сравнивают свой политический опыт, ищут ответы на общие проблемы, выявляют и изучают положительный опыт и стандарты, а также решают вопросы координации таможенной политики.

Таким образом, ВТамО стала базовой организацией, ведущей работы в области развития международных стандартов безопасности и упрощения международной торговли SAFE, касающихся классификации товаров, оценки, правил определения происхождения товаров, а также создания и внедрения Профессиональных стандартов.

Стратегические цели ВТамО.

1. Международное сотрудничество и обмен информацией.
2. Разработка международных стандартов для таможенных процедур.
3. Повышение производственного потенциала таможенных органов.
4. Общественное здравоохранение, безопасность и защита граждан.
5. Защита и упрощение процедур международной торговли и цепочек поставок.
6. Сбор таможенных платежей.
7. Повышение авторитета ВТамО, реклама и маркетинг.
8. Проведение исследований и анализ полученных результатов.
9. Повышение эффективности управления и использования ресурсов.

Для оказания помощи таможенным администрациям в реализации их программ по наращиванию потенциала на региональном уровне созданы региональные структуры.

Так, *региональные бюро по обмену информацией (RILOs)* являются региональными центрами по сбору и анализу данных, а также центрами распространения информации о тенденциях, методах деятельности, маршрутах и крупных случаях мошенничества. Механизм их работы поддерживается Сетью таможенного контроля (CEN) – международным центром сбора и анализа данных в целях проведения «разведки». Сеть региональных бюро в настоящее время охватывает все шесть регионов ВТамО, представлена офисами в следующих одиннадцати странах:

Камерун, Чили, Германия, Кения, Корея, Марокко, Польша, Россия, Саудовская Аравия, Сент-Люсия и Сенегал.

*Региональные офисы по институциональному развитию (РОСВ)* – их задачей является оказание помощи таможенным администрациям в реализации программ по наращиванию потенциала на региональном уровне, в частности, путём оказания помощи в улучшении координации деятельности с региональными членами и Секретариатом ВТамО (мониторинг хода выполнения проектов и совершенствование работы с учреждениями-донорами и соответствующими организациями). Шесть региональных офисов по институциональному развитию (Азербайджан, Аргентина, Кот-д'Ивуар, Кения, Таиланд и Объединенные Арабские Эмираты) охватывают все шесть регионов работы Всемирной таможенной организации.

*Региональные учебные центры (РУЦ)* являются практически независимыми органами, ответственными за обучение на региональном уровне в соответствии с потребностями стран-членов обучения.

На сегодняшний день функционируют 23 центра: шесть – в Азиатско-Тихоокеанском регионе (Китай, Гонконг-Китай, Индия, Япония, Корея, Малайзия), три – в Восточной и Южной Африке (Кения, ЮАР, Зимбабве), три – в Западной и Центральной Африке (Буркина-Фасо, Республика Конго, Нигерия), шесть – в Европейском регионе (Азербайджан, Бывшая Югославская Республика Македония, Венгрия, Казахстан, Россия, Украина), два – в регионах Северной и Южной Америки (Бразилия, Доминиканская Республика) и три – в Северной Африке, на Ближнем и Среднем Востоке (Египет, Ливан, Саудовская Аравия).

ВТамО проводит большую работу в области соблюдения международных правил торговли, содействия повышению ее «прозрачности» и развитию инициатив по наращиванию межнационального таможенного потенциала.

Таким образом, ВТамО представляет собой среду, в которой сравнивают, выявляют и изучают положительный опыт и стандарты, а также решают вопросы координации таможенной политики.

## **Глава 14. РАЗВИТИЕ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ТАМОЖЕННОМ СОЮЗЕ**

### **14.1. Интеграционный проект – Единое экономическое пространство России, Белоруссии и Казахстана**

Интеграционный проект – Единое экономическое пространство России, Белоруссии и Казахстана – является исторической вехой не то-

лько для трёх участвующих в нём стран, но и для всех государств на постсоветском пространстве.

Идея единого экономического пространства была предложена в начале 1990-х гг. после того, как республики Советского союза объявили о своей независимости и был образован Союз Независимых Государств (СНГ). Интеграционный проект был направлен на формирование согласованной экономической политики и создание единой регулирующей комиссии по торговле и тарифам.

В феврале 1999 г. Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан заключили договор о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве, обозначив три этапа интеграции:

- Евразийское экономическое Сообщество (ЕврАзЭС) и Зона свободной торговли;
- Таможенный союз;
- Единое экономическое пространство.

Этапы интеграции представлены на рис. 14.1.

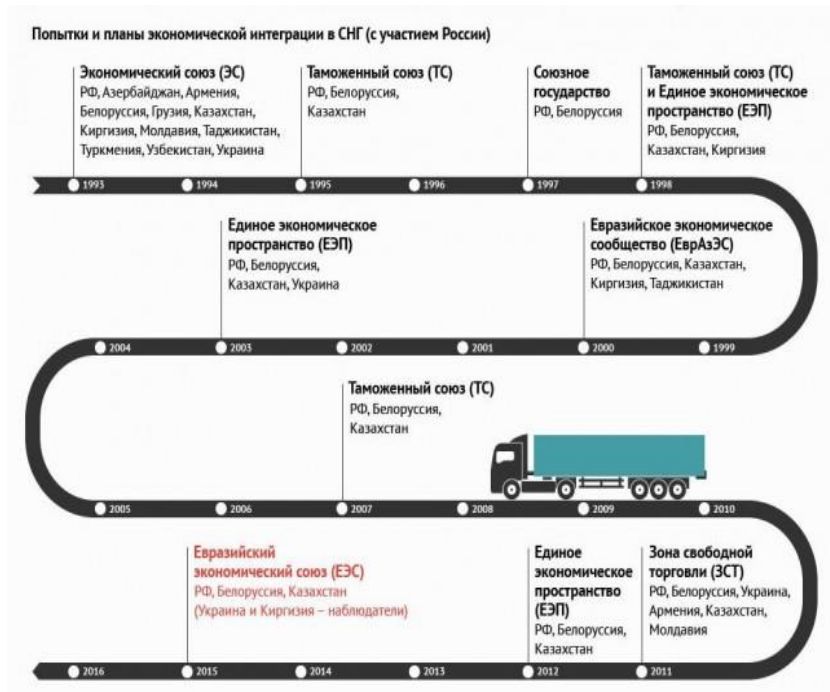


Рис. 14.1. Этапы интеграции ЕврАзЭС

Договор об учреждении ЕврАзЭС был подписан 10 октября 2000 г. в г.Астане и вступил в силу 30 мая 2001 г. после его ратификации всеми государствами-членами.

Членами Евразийского экономического сообщества с момента его образования являются пять государств: Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан.

После распада Советского Союза было создано Содружество Независимых Государств. Модель содружество помогла сблизить производственные, экономические и другие связи на постсоветском пространстве.

Оценивать эффективность СНГ можно по-разному, но и сегодня Содружество остается незаменимым механизмом, позволяющим сближать позиции и вырабатывать единую точку зрения на ключевые проблемы.

Опыт СНГ позволил запустить многоуровневую и разноскоростную интеграцию на постсоветском пространстве, создать такие востребованные форматы, как Союзное государство России и Белоруссии, Организация Договора о коллективной безопасности, Евразийское экономическое сообщество, Таможенный союз и, наконец, Единое экономическое пространство.

Финансовый кризис в поиске дополнительных ресурсов интенсифицировал интеграционные процессы, что позволило модернизировать принципы партнёрства, как в СНГ, так и в других региональных объединениях, способствуя развитию торговых и производственных связей.

Именно такая задача ставилась при создании в 2000 г. ЕврАзЭС, что в конечном счёте привело Россию, Белоруссию и Казахстан к формированию Таможенного союза. 1 июля 2011 г. на внутренних границах трёх стран, его членов, был снят контроль за передвижением товаров, что завершило формирование полноценной единой таможенной территории.

Далее от Таможенного союза делаются шаги к созданию Единого экономического пространства – с колоссальным рынком (более, чем 165 млн. потребителей), с унифицированным законодательством, свободным передвижением капиталов, услуг и рабочей силы.

Принципиальная особенность Таможенного союза и ЕЭП – наличие надгосударственных структур, в том числе суд ЕврАзЭС.

Создание Таможенного союза и Единого экономического пространства закладывает основу для формирования в перспективе Евразийского экономического союза. Вместе с этим будет постепенно расширяться круг участников Таможенного союза и ЕЭП за счёт полноценного подключения к работе Киргизии и Таджикистана.

Таким образом, на постсоветском пространстве создаётся модель мощного наднационального объединения, способного стать одним из полюсов современного мира и при этом играть роль эффективной «связки» между Европой и динамичным Азиатско-Тихоокеанским регионом.

Эксперты и аналитики проекта «Центральная Евразия» в исследовании вопросов интеграции считают, что интеграция принципиально важна для выживания и устойчивого развития всего постсоветского пространства, да и всей Евразии, тех или иных её сегментов.

Так, Михаил Делягин, директор Института проблем глобализации, считает: «Россия по сугубо экономическим причинам не может нормально существовать, не говоря уже о развитии, без Украины, Казахстана и Белоруссии. Мы всё ещё образуем единый хозяйственный организм, который, будучи разрубленным на куски, продолжает умирать. Евразийская интеграция для России – в первую очередь восстановление единства этого организма, в том числе, и с вовлечением других, менее значимых, но все равно полезных государств. Её непосредственный интерес – расширение производственной и сырьевой баз, а затем, когда восстановление производства повысит уровень жизни в интегрирующихся с ней странах, – и расширение спроса»<sup>55</sup>.

#### **14.2. Евразийское экономическое Сообщество (ЕврАзЭС) и Зона свободной торговли**

Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) – международная экономическая организация, созданная с целью формирования общих внешних таможенных границ входящих в неё государств, выработки единой внешнеэкономической политики, тарифов, цен и других составляющих функционирования общего рынка. Договор об учреждении ЕврАзЭС был подписан, как уже говорилось ранее, 10 октября 2000 г. в г.Астане и вступил в силу 30 мая 2001 г. после его ратификации всеми государствами-членами.

Членами Евразийского экономического сообщества с момента его образования являются пять государств – Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия и Таджикистан (рис. 14.2).

С мая 2002 г. статус наблюдателей при ЕврАзЭС имеют Украина и Молдова, с января 2003 г. – Армения, также им обладают Межгосударственный авиационный комитет (МАК), Евразийский банк развития (ЕАБР). Организация создана в полном соответствии с принципами

---

<sup>55</sup> Ссылка дана по: Бельх В.С. Экономический и правовой анализ последствий вступления России во Всемирную торговую организацию // «Бизнес, Менеджмент и Право», 2013 № 1. С. 17.

ООН и нормами международного права и обладает международной правосубъектностью.

Сообщество и его должностные лица пользуются привилегиями и иммунитетами, необходимыми для выполнения функций и достижения целей, предусмотренных договором об учреждении ЕврАзЭС и договорами, действующими в Сообществе.

В 2003 году Евразийское экономическое сообщество получило статус наблюдателя в генеральной Ассамблее ООН.



*Рис. 14.2. Члены Евразийского экономического сообщества*

ЕврАзЭС – открытая организация. Её членом может стать любое государство, которое примет на себя обязательства, вытекающие из Договора об учреждении ЕврАзЭС и других договоров Сообщества по списку, определяемому решением Межгоссовета ЕврАзЭС.

### **14.3. Таможенный союз ЕврАзЭС**

В соответствии с уставными целями и задачами Сообщества и руководствуясь принципом разноскоростной интеграции, Беларусь, Казахстан и Россия в 2007–2010 гг. создали Таможенный союз. Следующим интеграционным этапом стало создание Единого экономического сообщества ЕврАзЭС, к которому другие государства Сообщества будут присоединяться по мере готовности.

С 1 января 2012 г. действует Суд ЕврАзЭС в качестве самостоятельного судебного органа Сообщества. В него включены по два судьи от каждого государства Сообщества.

Решение о формировании Таможенного союза ЕврАзЭС принято главами шести государств Сообщества на заседании Межгоссовета ЕврАзЭС 6 октября 2007 г. Согласно Договору на начальном этапе Таможенный союз формируется тремя странами Сообщества – Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией. Присоединение к нему других членов ЕврАзЭС может осуществляться по мере готовности их экономик и законодательства.

Таможенный союз – это форма торгово-экономической интеграции Сторон, предусматривающая единую таможенную территорию, в пределах которой по взаимной торговле товарами, происходящими из третьих стран и выпущенными в свободное обращение на этой таможенной территории, не применяются таможенные пошлины и ограничения экономического характера, за исключением специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер.

В Таможенном союзе Стороны применяют единый таможенный тариф и другие меры регулирования торговли с третьими странами.

В отличие от предшествующей стадии интеграции – Зоны свободной торговли – Таможенный союз предполагает свободное движение на единой таможенной территории не только товаров собственного производства, но и товаров из третьих стран, выпущенных в свободное обращение.

Высший орган Таможенного союза – Межгосударственный совет ЕврАзЭС.

Комиссия Таможенного союза (КТС) – единый постоянно действующий регулирующий орган ТС. Задача КТС – обеспечение условий функционирования и развития ТС.

С 1 января по 1 июля 2012 г. происходила передача функций КТС Евразийской экономической комиссии. После этого Секретариат КТС прекратил свою деятельность.

#### **14.4. Единое экономическое пространство (ЕЭП) ЕврАзЭС**

В декабре 2009 года на неформальном саммите в г. Алматы президенты Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации утвердили План действий на 2010–2011 г. по формированию Единого экономического пространства трех стран. План предусматривал разработку и подписание к 1 января 2012 г. международных договоров, обеспечивающих создание единого экономического пространства (ЕЭП).

ЕЭП вступило в силу на территории трёх стран с 1 января 2012 г. на основании решений Межгоссовета ЕврАзЭС и в соответствии с решениями Комиссии Таможенного союза.



Единое экономическое пространство – пространство, состоящее из территорий Сторон, на котором 1) функционируют однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных правовых норм, 2) существует единая инфраструктура и 3) проводится согласованная налоговая, денежно-кредитная, валютно-финансовая, торговая и таможенная политика, обеспечивающие свободное движение товаров, услуг, капитала и рабочей силы.

*Основные цели ЕЭП:*

- эффективное функционирование общего (внутреннего) рынка товаров, услуг, капитала и труда;
- создание условий стабильного развития экономики Сторон в интересах повышения жизненного уровня населения;
- проведение согласованной налоговой, денежно-кредитной, валютно-финансовой, торговой, таможенной и тарифной политики;
- развитие единых транспортных, энергетических и информационных систем;
- создание общей системы мер государственной поддержки развития приоритетных отраслей экономики, производственной и научно-технологической кооперации.

Стороны согласовывают основные направления и этапы структурной перестройки экономики государств-участников, обеспечивающие эффективное использование производственного потенциала, формирование благоприятного инвестиционного климата, поддержку высокоэффективных производств, проведение согласованной антимонопольной финансовой и налоговой политики, а также создание условий для добросовестной конкуренции в рамках Единого экономического пространства.

Стороны создают необходимые условия для стабильного экономического развития государств-участников, осуществляют согласованную государственную поддержку их приоритетных отраслей и производств.

Государства-участники будут стремиться предоставлять друг другу на взаимной основе национальный режим доступа на рынок услуг.

Стороны обеспечат свободное передвижение граждан государств-участников внутри ЕЭП, что предполагает отмену любой дискриминации в отношении граждан Сторон и создание унифицированного правового режима в части трудоустройства, вознаграждения, других условий труда, занятости.

Стороны продолжают последовательную либерализацию валютной политики в части отмены ограничений на использование национальной валюты других государств-членов по текущим операциям, допуска бан-

ков-нерезидентов на внутренние валютные рынки, отмены ограничений на ввоз и вывоз национальной валюты уполномоченными банками.

*Составляющие ЕЭП:*

- Таможенный союз (свобода движения товара);
- согласованная экономическая политика;
- согласованная макроэкономическая политика;
- согласованная инвестиционная политика;
- согласованная бюджетная политика;
- регулирование доступа к услугам естественных монополий;
- развитие реального сектора экономики;
- свобода движения капитала;
- свободное перемещение капитала на территории Сообщества;
- согласованные механизмы регулирования перемещения капитала в отношениях с третьими странами;
- свобода движения услуг;
- согласованная политика по доступу на рынок услуг в отношении третьих стран;
- общие правила торговли услугами на территории Сообщества;
- свобода передвижения рабочей силы;
- согласованная миграционная политика в отношении третьих стран;
- беспрепятственное перемещение физических лиц и осуществление ими трудовой деятельности внутри ЕврАзЭС;
- органы управления ЕЭП.

Высший Евразийский экономический совет является высшим органом управления ЕЭП, включающий в себя глав государств и глав правительств стран ЕЭП.

*Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК)*

С 1 января 2012 года Секретариат КТС упраздняется и полномочия переходят к Комиссии Таможенного союза ЕЭК. ЕЭК наделен более 170 полномочиями и функциями.

Комиссии ЕЭК также постепенно передаются национальные полномочия (полномочия правительств государств). Механизм принятия решений в рамках комиссии исключает доминирование какого-либо государства.

#### **14.5. Структура Евразийской экономической комиссии (ЕЭК)**

Совет комиссии осуществляет общее регулирование интеграционными процессами в Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве, включает в себя по одному представителю от каждой из Сторон в статусе вице-премьеров правительств стран ЕЭП.

Коллегия комиссии – основной исполнительный орган ЕЭК. Направление деятельности – выработка предложений в сфере дальнейшей интеграции в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства. Департаменты ЕЭК отвечают за подготовку решений и осуществление мониторинга в подведомственных отраслях.

Коллегия состоит из девяти членов, по три человека от каждого государства на уровне заместителей и председателей правительств, получающих статус международных независимых чиновников.

Доля сотрудников – представителей стран ЕЭП в ЕЭК:

- граждане Беларуси – 6%,
- граждане Казахстана – 10%,
- граждане России – 84%.

При этом граждане всех трёх государств должны быть представлены в каждой категории должностей.

На минском заседании Высшего Евразийского экономического совета 24 октября 2013 г. главы России, Белоруссии и Казахстана приняли решение о присоединении Республики Армения к Таможенному союзу и Единому экономическому пространству, также присвоен статус наблюдателей ТС Киргизии и Таджикистану.

Одновременно с расширением Таможенного союза готовится рамочный договор о создании на основе ЕврАзЭС Евразийского экономического союза.

Происходящие в последнее время на пространстве СНГ/ЕврАзЭС интеграционные процессы, связанные с расширением и углублением Таможенного союза и Единого экономического пространства, обусловлены поиском наиболее оптимальной формы взаимодействия интегрируемых государств при трансформации ЕврАзЭС и переходе в 2015 году к Евразийскому экономическому союзу.

Очевидным является не только углубление интеграции внутри Таможенного союза и Единого экономического пространства, вызванное постепенной передачей отдельных суверенных полномочий на наднациональный уровень Евразийской экономической комиссии, но и позиционирование происходящих интеграционных процессов на мировой арене, прежде всего, для государств-наблюдателей при ЕврАзЭС.

При этом одним из приоритетных направлений в сфере взаимодействия ТС и ЕЭП с третьими странами является выработка наиболее оптимальных форм их участия и присоединения к существующим международным договорам ТС и ЕЭП, с тем, чтобы, с одной стороны, присоединение не навредило самому ТС и ЕЭП, а с другой стороны, обеспечивало эффективность национальной экономики присоединяющегося государства.

Помимо собственно юридико-технических и процедурных аспектов присоединения третьих стран к договорно-правовой базе ТС и ЕЭП немаловажным представляется осуществление баланса государственных интересов и обеспечение реализации принципа взаимной выгоды для обеих сторон на различных этапах присоединения.

Интерес к ТС и ЕЭП проявляет целый ряд государств и международных организаций, с которыми Евразийская экономическая комиссия как единый и постоянно действующий регулирующий орган ТС и ЕЭП уже установила официальные отношения и заключила соответствующие меморандумы о сотрудничестве и взаимодействии по широкому кругу вопросов.

## **Глава 15. ИННОВАЦИОННАЯ МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ ТАМОЖЕННЫМИ ОРГАНАМИ**

### **15.1. Инновации как инструмент проведения реформ и модернизации в сфере таможенного дела**

Инновационный подход заключается в максимальном использовании передовых информационных технологий и автоматической системы управления рисками с возможностью электронной оплаты. «Необходимо определить, чем должно заниматься государство и за что будет отвечать бизнес в процессе строительства инновационной экономики»<sup>56</sup>.

Следует ускорить введение категорирования юридических лиц, осуществляющих ВЭД. Также необходимо в достаточно короткие сроки составить «белые списки» добросовестных участников экспортно-импортной деятельности, давая им реальные преференции в скорости оформления и снижая количество досмотров. Можно предположить, что все участники ВЭД будут стремиться быть включёнными в такие списки, а значит, «серое» пространство будет стремительно сокращаться.

Соглашение о сотрудничестве и партнёрстве между Россией и Европейским Союзом 1994 г. предусматривало сближение законодательства сторон в таможенной сфере<sup>57</sup>. Важнейшая предпосылка такого сближения со стороны Евросоюза – гармонизация и унификация собственного отраслевого законодательства стран ЕС. Российские таможенные органы в настоящий момент идут по тому же пути.

<sup>56</sup> Соловьёв Е.Н. Инновационная модель экономического развития Российской Федерации // Вестник МГТА. – 2010. – 1–2. – С. 122.

<sup>57</sup> «Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве, учреждающее партнёрство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны» (заключено на о. Корфу 24.06.1994).

Государству необходимо задуматься об упрощении бюрократических процедур, которое безусловно возложит на участников ВЭД определённые обязанности, требуя от них повышения уровня ответственности и увеличения объёма работы. Однако большинство участников ВЭД к этому пока ещё не готовы, а движение к развитию законодательного регулирования в данной сфере должно быть обоюдным.

Существующая в настоящее время таможенная структура готова реализовать механизм внедрения инноваций. Постепенное развитие технологии таможенного оформления, осуществляемое государством, со временем и должно привести к упрощению процедуры. Метод, который сейчас стараются применить в нашей стране, – предварительное информирование перевозчика до ввоза товаров в Россию. Существуют механизмы электронного декларирования, позволяющие сократить время передачи информации и ускорить принятие решения таможенным органом. В 2013 г. показатель декларирования товаров в электронном виде официально заявлен на сайте ФТС в 94%, но по распоряжению Правительства РФ с 1 января 2014 года он должен был достигнуть 100%.

Инновации, как отмечено в сообщении Генерального секретаря Всемирной таможенной организации Кунио Микурия, выступают в качестве ведущего инструмента проведения реформ и модернизации в сфере таможенного дела, обеспечивая таможенным органам возможность занимать ведущую профессиональную позицию, отвечая вызовам современности и используя возможности, представленные в XXI веке. Кроме того, ВТО было отмечено, что инновации следует рассматривать не только как создание и внедрение чего-то нового, будь это новая политика, новые технологии или новый способ ведения дел. Это также продолжение инвестирования во все аспекты таможенного дела, включая кадровый потенциал.

В рамках работы по созданию благоприятных условий для осуществления внешнеэкономической деятельности, упрощения и ускорения таможенных процедур будет продолжена деятельность по развитию таможенных технологий, реализации принципов «контроля в виде сервиса», «одного окна» и «одной остановки», по совершенствованию системы управления рисками и контроля после выпуска товаров, механизма предварительного информирования.

Реализация указанных выше, а также иных направлений деятельности таможенных органов, направлена, прежде всего, на поддержание и развитие уровня современной профессиональной службы, отвечающей потребностям мировой торговли и способной эффективно выполнять задачи, возложенные на таможенные органы государством. Определяющая роль в данном процессе отводится инновациям.

## 15.2. Модернизация информационной системы таможенных органов

Инновации – основной инструмент для проведения реформ и модернизации в таможенной сфере, они обеспечивают устойчивость позиций таможи, позволяют использовать новые возможности, открывающиеся в XXI веке в области торговли.

Понятие «инновации» означает проектирование или внедрение чего-то нового независимо от того, новая ли это политика, технология или новый способ ведения бизнеса. Так, оно относится и к развитию всех аспектов таможенной деятельности, включая её человеческий капитал, который имеет важнейшее значение для обеспечения устойчивого прогресса и успеха.

Рассмотрим пилотный проект «Модернизация информационной системы таможенных органов», который был разработан ФТС России, апробирован в период с 31 октября 2003 г. по 30 июня 2013 г. и реализован<sup>58</sup>.

Реализация Проекта осуществлялась по четырём направлениям:

1. Совершенствование порядка работы таможенных органов. Включает следующие компоненты: таможенное оформление и контроль, содействие торговле, бюджетную политику и совершенствование правовой базы.

2. Совершенствование организационной структуры и управления. Включает следующие компоненты: организационную структуру и оперативное руководство, финансовое управление, управление кадрами и подготовку кадров, повышение безупречности деятельности таможенной службы.

3. Совершенствование информационных технологий. Включает следующие подкомпоненты: по развитию информационно-технической инфраструктуры, разработке и внедрению Единой автоматизированной информационной системы таможенных органов, укреплению административного управления информационными технологиями, совершенствованию управления разработками прикладного программного обеспечения, укреплению кадрового обеспечения информационно-технической сферы, обеспечению прозрачности и соответствия международным стандартам и формированию базы данных таможенной информации.

---

<sup>58</sup> К сведению: В соответствии с Соглашением о займе 4689 RU между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития (МБРР) ФТС России в период с 31 октября 2003 года по 30 июня 2013 года реализовала проект «Модернизация информационной системы таможенных органов» (далее – Проект).

4. Управление Проектом. Включает мониторинг и оценку его реализации, проведение аудита Проекта, а также финансирование затрат на привлекаемых для управления Проектом индивидуальных консультантов.

В рамках данного проекта разработаны концептуальные подходы к формализации таможенных процедур, которые в дальнейшем были использованы при реализации программы модернизации компьютерной техники и программного обеспечения для тиражирования разработанных систем таможенного оформления автоматизированная и контроля.

Разработана и внедрена информационная система поддержки правовой деятельности ФТС России. Она обеспечивает доступность к актуальной правовой информации в области таможенного дела в части нормативно-правового регулирования, международно-правового регулирования, разъяснений применения нормативных предписаний, судебной практики и практики рассмотрения жалоб. Эта система является базой для систематизации и кодификации нормативных правовых актов в области таможенного дела, более эффективного ведомственного контроля, ведения судебной работы таможенными органами, анализа, обобщения практики и обеспечения единообразия применения таможенного законодательства таможенными органами.

Разработана и внедрена автоматизированная система эксплуатации торговой модели и автоматизированная система поддержки принятия решений на основе эконометрической торговой модели. Применение эконометрической торговой модели обеспечивает возможность таможенным органам в автоматизированном режиме осуществлять оценку и формировать прогнозы вероятностей рисков недостоверного декларирования, а также объёмов вероятных потерь таможенных платежей и искажений показателей таможенной статистики за счёт рисков недостоверного декларирования. Кроме того, в автоматизированном режиме возможно осуществление оценки влияния принимаемых мер и поиск оптимальных решений в сфере регулирования внешнеэкономической деятельности и разработки для органов государственной власти прогнозов развития внешней торговли России.

Разработана, согласована с Центром безопасности связи ФСБ России и Федеральной службой по техническому и экспортному контролю и принята система обеспечения информационной безопасности в соответствии с ГОСТом Р ИСО/МЭК 15408-1, которая повышает достоверность и подлинность информации, передаваемой между таможенными органами с использованием магистральных каналов ВИС таможенных органов; унифицирует комплекс сертифицированных средств защиты информации, используемых в ЕАИС таможенных органов; обеспечивает

эффективный контроль за состоянием защищённости информации, обрабатываемой в ЕАИС; позволяет обобщить и уточнить нормативную базу по вопросам обеспечения безопасности информации в автоматизированных системах и локальных вычислительных сетях таможенных органов.

Созданы и модернизированы телекоммуникационные узлы таможенных органов и региональных центров управления сетью с привязкой их к сетям общего пользования и ведомственной телекоммуникационной сети ФТС России, создана система управления сетью.

### **15.3. Влияние стратегических драйверов на роль таможни**

Стратегические изменения в мировой политике становятся всё интенсивнее, в связи с этим усложняются функции таможни. Во многих странах таможенные органы, ранее являвшиеся всего лишь администраторами в сфере международной торговли, испытали на себе резкое увеличение объёма и повышение сложности работы, что фундаментально изменило их роль.

Таким образом, стратегические драйверы (направления развития) являются универсальными, влияют на все национальные таможенные администрации, хотя степень их воздействия может быть разной.

Таможенная администрация является центральной частью процесса глобализации и служит катализатором для конкурентоспособности стран и компаний. Таможенные органы – уже не только сборщики государственных доходов на границе, но и ответственные за управление международной торговлей в области трансграничного перемещения товаров.

Роль таможни на границе расширилась. В ряде стран таможенные администрации в настоящее время рассматриваются в качестве ключевого пограничного ведомства, несущего ответственность за все операции, связанные с вопросами пересечения границ, и осуществляющего функции, в том числе и от имени других национальных администраций.

Именно таможенным органам необходимо определять и понимать основные международные, региональные и национальные стратегические направления развития. Особенно необходимо учитывать такие из них, как:

- изменение объёмов международной торговли;
- либерализацию торговли, снижение тарифов, удаление нетарифных барьеров торговли, таких как: снижение пограничного контроля, появление новых правил торговли;
- распространение Региональных торговых соглашений (РТС), число которых будет расти. С распространением РТС всё меньше торговых



операций осуществляется на основе режима наибольшего благоприятствования (РНБ), и всё больше – на основании сложных преференциальных правил происхождения, которые находятся в ведении таможни. Суть в том, что комплекс этих правил происхождения является уникальными для каждого РТС. Применение преференциальных правил происхождения предполагает, что таможенные органы должны иметь хорошее представление о внутренней экономике и расширять своё вмешательство в цепочке поставок от границы до места производства и наоборот.

Глобальная специализация производства, «межфирменная кооперация, а в большинстве случаев сетизация»<sup>59</sup> существенно изменила структуру торговли, в которой:

- выросла доля промышленных товаров во всём мире;
- увеличилась доля частей и компонентов экспорта в общем объёме экспорта товаров;
- экспортируемые товары содержат значительную часть импортных полуфабрикатов.

Указанные факторы фундаментально изменяют порядок работы таможенных органов. На наш взгляд, выполнение Российской Федерацией всех обязательств должно привести к созданию упрощённого предсказуемого и прозрачного торгового режима<sup>60</sup>.

Новые модели логистики и цепочек поставок, такие, как точное распределение времени, низкая задержка инвентаря, обратная логистика и использование мультимодального транспорта, привели к появлению новаторских методов перемещения товаров через границы.

Возросшие потребности современного международного бизнеса заставляют его оказывать давление на таможенные администрации с целью более эффективной и рациональной переработки товаров и сведения к минимуму задержек. Ненужные задержки приводят к увеличению расходов на международную торговлю и могут подорвать конкурентоспособность трейдеров.

Новые веяния в мировой экономике и изменения мирового порядка заставляют изменяться все государственные институты. На наш взгляд,

---

<sup>59</sup> Межфирменная кооперация, рассматриваемая как сетизация в теории. См.: Соловьёв Е.Н. Власов А.В. Межфирменная кооперация как механизм формирования и развития предпринимательских сетей в России // Наука и образование в 21 веке. Ч.1. Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции 30 сентября 2013 г. Тамбов, 2013. – С. 152.

<sup>60</sup> Соловьёв Е.Н. Россия как полноправный член ВТО. Актуальные проблемы развития теории и практики экономики таможенного дела // Сборник материалов Международной межвузовской научно-практической конференции, 8 февраля 2013 г. Москва, 2013. – С. 40.

следует сконцентрировать интеллектуальные ресурсы на решении стратегической задачи по переводу экономики на инновационный путь развития»<sup>61</sup>.

Не являются исключением и таможенные органы. Эти направления деятельности являются универсальными для всего мира.

Роль таможенных администраций в системе государственного устройства изменилась и их сфера деятельности значительно расширилась.

В то же время действия национальных правительств в области таможенного регулирования были несогласованными. Это вызвало активную ответную реакцию со стороны Всемирной таможенной организации, которая, учитывая свою приверженность новому видению и обновлённому плану действий для таможенных органов, приняла Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли.

Так, в ЕС в 2008 г. был принят Регламент (ЕС) 450/2008, утверждающий Таможенный кодекс Сообщества (Модернизированный таможенный кодекс). Таким образом, была предпринята попытка глобального пересмотра таможенных правил для их упрощения и более чёткого структурирования.

В новой редакции Таможенного кодекса ЕС взят курс на так называемую «новую электронную таможенную среду», которая вводится МТК ЕС.

Из принципиальных новаций МТК ЕС можно выделить следующие:

1. Представление таможенных деклараций и сопроводительных документов в электронной форме в качестве основного механизма.
2. Обеспечение обмена информацией между таможенными органами и иными компетентными органами ЕС в электронной форме.
3. Введение концепции «централизованного оформления», в рамках которой уполномоченные торговые операторы будут иметь возможность декларировать товары и уплачивать таможенные платежи в электронной форме по месту своего нахождения вне зависимости от того, через какое государство-член ЕС товары были ввезены на таможенную территорию или в каком государстве-члене ЕС они были использованы.
4. Развитие концепций «одного окна» и «одной остановки».

МТК ЕС необходимо адаптировать к результатам разработки имплементационных процедур и положений в части выявленных расхождений между определёнными положениями кодекса и реальным исполне-

---

<sup>61</sup> Соловьёв Е.Н. Модернизация российской экономики: от «экономики сырья» к «экономике созидания» // Сборник научных статей. Выпуск 1. Москва, 2009. – С. 95.

нием таможенных процедур (например, временное хранение) или принимая во внимания начавшуюся с 2008 г. эволюцию таможенной и других областей законодательства (например, транспортная безопасность).

ВТО предоставила администрациям и экономическим операторам разумное время для привлечения необходимых инвестиций и обеспечения поэтапного, обязательного, но реалистичного внедрения электронных процедур. Все предложения и сроки определены в программе приоритетных мер ЕС в налоговой и таможенной сферах на 2014–2020 гг.

Всё сказанное позволяет сделать вывод, что таможенные администрации стали центральной частью процесса глобализации и служат индикатором для конкурентоспособности стран и компаний. Таможенные органы не только являются сборщиком государственных доходов на границе, но и отвечают за управление международной торговлей в области трансграничного перемещения товаров.

Таможенные администрации в настоящее время рассматриваются в качестве ключевого пограничного ведомства, несущего ответственность за все операции, связанные с вопросами пересечения границ, и осуществление функций, в том числе и от имени других национальных администраций.

Таким образом, новые стратегические направления развития дали старт значительным изменениям в государстве и таможенных органах. Традиционная роль таможи по сбору доходов меняется, и её функции расширяются. Цели, приоритеты управления трансграничным перемещением товаров у разных стран могут отличаться.

Акцент деятельности таможи смещается к автоматизации и управлению рисками для облегчения передвижения законных товаров.

Таможенные органы внедряют меры для получения максимального количества информации ещё до прибытия товара, чтобы своевременно и эффективно принимать решения на основе системы управления рисками.

Таможня играет важную роль в управлении международной торговлей. Традиционно эта административная роль была трактовалась как введение и сбор таможенных пошлин и налогов на импортные товары. С либерализацией торговли, смещением правил торговли в сторону экспорта и распространением торговых соглашений эта роль становится всё более сложной. Кроме того, со снижением таможенных пошлин страны всё чаще используют другие торговые меры для защиты местной промышленности от недобросовестной международной конкуренции, и эти средства также находятся в ведении таможи.

Либерализация торговли не означает, что роль таможи уменьшается. Даже во времена обширной либерализации международной торговли существовали ограничения и системы контроля, необходимые для претворения в жизнь целей торговли и промышленной политики государства. В то же время таможня необходима для защиты общества от ввоза опасных и вредных товаров.

В случае региональных торговых соглашений, направленных на либерализацию торговли между территориями стран-участниц, ответственность таможенных органов реально увеличивается.

Ещё одной контролирующей функцией таможи является предотвращение недобросовестной конкуренции, связанной с товарами, направляемыми на внутренний рынок.

Вызовы XXI века предъявляют новые требования к национальным таможенным администрациям. Эволюция таможи – это спрос на реагирование таможенных органов на запросы бизнеса и общества.

Влияние общих экономических факторов на деятельность таможенной службы Российской Федерации обусловлено тенденциями, формирующимися в современной мировой экономике. С одной стороны, происходит процесс глобализации мирового хозяйства, ужесточающий мировую конкуренцию, а с другой – растёт региональная интеграция как способ улучшения конкурентоспособности отдельных стран и регионов.

#### **15.4. Таможенный менеджмент как интеграция новых подходов в таможенной сфере**

Эффективный менеджмент основан на создании интеллектуального ядра в системах управления, что привлекает в планирование интеллектуальные ресурсы, которые позволяют формировать многоцелевые планы, учитывающие многофакторность и последствия сформулированных решений.

Так как в традиционном управлении планы рассматривались изолированно, как набор, а не комплекс, и планирование осуществлялось по готовым шаблонам, неизбежно происходили ошибки и снижалась эффективность управления.

Пример однокритериального подхода – это когда учитывается всего один критерий (показатель эффективности), например, сбор таможенных платежей в бюджет. При достижении одной цели игнорируются другие, такие как инвестиции, конкуренция, тем самым снижается потенциал национальной экономики.

В современную систему взглядов на менеджмент встроено постоянное обновление с ориентацией на конкретную ситуацию и вопросы интеграции, нововведений и интернационализации, которые являются

центральными моментами таможенного менеджмента и тесно взаимосвязаны.

Интеграция в таможенной сфере сегодня – это объединение, согласование совместных действий и развития. Интеграция новых подходов в таможенном деле – это возможности использования методов эффективного менеджмента в реализации многополярности интересов государства и бизнеса.

Рассмотрим это на примере реализации дорожной карты «Совершенствование таможенного администрирования», которая разрабатывалась с целью улучшить ведение бизнеса в разделе «Международная торговля».

В работе по созданию дорожной карты «Совершенствование таможенного администрирования» приняли участие члены специально созданной рабочей группы, а также широкое интернет-сообщество в форме краудсорсинга на инновационной площадке компании Witology.

Этот документ обозначил болевые точки в таможенном деле, с которыми сталкивается бизнес в повседневной работе: очереди на границе, скорость оформления, излишний документооборот, СУР, таможенные правонарушения, деятельность таможенных представителей и уполномоченных экономических операторов и т.д.

Если рассматривать проблемы бизнеса, участников ВЭД, то в данной ситуации проблемы возникали не только со стороны таможни, но и со стороны других ведомств.

Например, порт Санкт-Петербург (Балтийская таможня): доставка из Германии – 3 дня, прохождение через порт – не меньше 7 дней, из которых в среднем 2 дня – на таможенные операции.

Порт Владивосток (Владивостокская таможня, пункт пропуска «Морской порт Владивосток»): доставка из Шанхая – 4 дня, прохождение через порт – около 10 дней, из которых в среднем 2 дня на таможенные операции, ещё время на ожидание ж/д платформ – около 7 дней, а потом ещё доставка до Москвы... Всё это – и время, и деньги. Вопросы по перевалке в портах грузов и контейнеров Минтранс пока не решает.

Минфин обещал, что будет не менее трёх перечислений платежей в течение банковского дня, но до сих пор – одно уведомление в день. Ещё необходимо подождать, когда это уведомление официально поступит в таможню.

Росграница – полосы, весы, инфраструктура и т.п. – всё осталось, как три года назад.

Минкомсвязи. Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ – информационная система, которая позволяет федеральным, региональным и местным органам власти в электронном виде

обмениваться данными, необходимыми для оказания государственных услуг гражданам и организациям) всё же была создана в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Минсельхоз (ветеринария и карантин растений) и ещё Центробанк России с Минфином РФ, которые в борьбе с офшорами совсем не упрощают жизнь импортёрам по прямым европейским и американским контрактам, а скорее, наоборот.

Общественные организации (ТПП, РСПП, Деловая Россия и Опора России), с которыми федеральные органы исполнительной власти (далее – ФОИВ) согласовывают изменения и нововведения.

Есть ещё Координационный совет при Комитете Государственной Думы ФС РФ по транспорту, который тоже активно занимается разработкой мероприятий по реформированию таможенного администрирования.

В той же дорожной карте таможня практически реализовала все разделы улучшений, а реформирование таможенного администрирования тех ожиданий не оправдывает из-за фактов, приведённых в примерах.

Сегодня очевидно, что отношения ФТС и существующих центров совершенствования таможенного администрирования далеко не конструктивны и вопросов взаимодействия бизнеса и таможни меньше не становится. Таким образом, проблемы таможенного менеджмента должны решаться на государственном уровне.

## **Глава 16. КОНТРОЛЛИНГ, КАК ИНТЕГРАТИВНАЯ ФУНКЦИЯ И ИНСТРУМЕНТАЛЬНАЯ СРЕДА УПРАВЛЕНИЯ**

### **16.1. Специфика контроллинга в таможенных органах**

Концепция контроллинга ориентирована на «узкие места». Узкое место – наиболее слабое место предприятия. Задача службы контроллинга заключается в поиске и ликвидации этих «узких мест» экономическими мерами.

Функциональная структура контроллинга деятельности таможенных органов включает:

- таможенные органы – объекты управления и контроля в таможенном деле;
- технологию контроллинга;
- структуру решений по управлению.

Взаимодействие указанных компонентов осуществляется по прямым и обратным связям. Прямые связи определяют условия формирования управленческих решений и контроль за их исполнением, обратные связи – совершенствование технологии контроллинга и управление таможенными органами (см. рис. 16.1).



Рис. 16.1. Структура контроллинга

В настоящее время отдельные компоненты контроллинга в том или ином объёме уже реализуются в таможенных органах России. Однако они не вписаны в единую идеологию, фрагментарны и потому малоэффективны. В то же время существует реальная необходимость и возможность объединения усилий руководителей таможенных органов и специалистов по информационно-техническому обеспечению для решения взаимосвязанных проблем управления и автоматизации на принципах и технологии контроллинга.

Системы таможенного контроллинга – это системная интеграция программно-технических средств и практически реализуемых таможенных технологий (информационного мониторинга, логистики, риск-менеджмента, анализа в целях решения проблем ВЭД и таможенной деятельности). Такая интеграция проводится с учётом структуры концептуальной модели и тоже является целостно-эволюционной.

Итак, таможенный контроллинг – это комплекс организационных, методологических, технических и информационных средств, соответствующие технологии, системы и инфраструктура автоматизации таможенной деятельности и системного управления.

Совершенствование управления в таможенных органах на основе контроллинга должно происходить по пути реализации принципов:

- 1) менеджмента качества;
- 2) системного анализа;
- 3) процессно-стоимостного управления;
- 4) управления по отклонениям;
- 5) программно-целевого управления;
- 6) программно-целевого и индикационного планирования.

Инструменты контроллинга позволяют руководителям таможенных органов проводить анализ и оценку деятельности таможенных подразделений с помощью экономических критериев.

## **16.2. Современные технологии управленческих процессов в таможенном менеджменте**

Организация и методы управления строятся в соответствии с ситуацией, в которой находится таможенная сфера в данное время.

Меняется ситуация – меняются конкретные задачи и методы управления. Встраивая постоянное обновление, таможенный менеджмент учитывает конкретную ситуацию.

Один из примеров реакции ФТС на болевые точки в таможенном деле – применение нового инструмента «краудсорсинг» в государственном секторе для эффективного взаимодействия органов власти и гражданского общества.

Реализация принятой модели предполагает формирование и внедрение таких управленческих процессов, как формулирование тем обсуждения (проблематизация), определение условий обсуждения, привлечение и мотивация экспертов, отбор и фильтрация идей с целью устранения сложившихся негативных факторов.

Впервые термин «краудсорсинг» (crowdsourcing) ввёл редактор и журналист Джефф Хау в 2006 г. Термин происходит от двух английских слов: crowd – «толпа» и sourcing – «подбор и использование ресурсов».

Краудсорсинг основан на предположении, что в обществе всегда присутствуют талантливые люди, готовые бесплатно или за символическое вознаграждение генерировать идеи, решать проблемы и даже проводить исследования в корпоративных или общественных целях. При этом главным стимулом для них является не вознаграждение, а возможность увидеть воплощение собственной идеи в практической деятельности.

Привлекательным является применение этого инструмента не только в бизнесе, но и в государственном секторе для эффективного взаимодействия органов власти и гражданского общества.

Путин В.В., ещё будучи председателем Правительства РФ, на совещании в подмосковной резиденции в Ново-Огарёве (апрель 2012 г.) обратил особое внимание на возможности краудсорсинга. По его словам,



нужно шире применять возможности современной технологии общественной экспертизы, в рамках которой предложения и решения может предлагать каждый пользователь Интернета без каких-либо ограничений. При этом он заметил, что не только правительство, но и все министерства, ведомства должны создавать условия для проведения общественной экспертизы на основе имеющихся инструментов, расширяя их возможности.

Примечательным в процессе распространения новой технологии в нашей стране является опыт Сбербанка России, который осуществил уникальный проект и провёл в ноябре 2011 г. первую в России конференцию по краудсорсингу. На сайте банка были сформированы такие порталы, как «Предложите идею», «Пожалуйста», «Задайте вопрос». Портал «Предложите идею», в свою очередь, содержит три темы («Банк», «Страна», «Краудсорсинг») для онлайн-конференций (всего 125 подтем) и три информационные площадки:

- профессионалы.ру (онлайн-конференции с участием представителей Сбербанка России);
- WikiVote! (совместная работа над докладами на конференции по темам «Сбербанк-21-Будущее», «Россия-21-Прогресс», «Инновации-21-Краудсорсинг», результаты получены, работа приостановлена);
- Witology (сформулирован перечень из 15 задач для совместного решения, предложения получены, работа приостановлена).

В настоящее время, например, практически вся деятельность Сбербанка России строится исходя из системы краудсорсинга. По словам Грефа Г.О., в прошлом году за счёт технологий внутреннего краудсорсинга («биржи идей», основанной на предложениях сотрудников) было получено несколько миллиардов рублей чистой экономии.

Главный принцип краудсорсинга можно сформулировать так: у группы людей (толпы) больше знаний, чем у отдельного человека, но искусство состоит именно в том, чтобы создать условия для реализации этих знаний.

Таким образом, краудсорсинг представляет не просто организацию форума, на котором участники формулируют в нерегулируемом режиме свои вопросы, замечания и предложения, и даже не традиционный механизм обратной связи, а организационно и методически упорядоченную модель взаимодействия организации с инициативными пользователями Интернета.

В таможенной сфере внедрение краудсорсинга в государственном секторе опробовано в работе по созданию дорожной карты «Совершенствование таможенного администрирования», в ней приняли участие члены специально созданной рабочей группы, а также широкое интернет-

сообщество в форме краудсорсинга на инновационной площадке компании Witology.

Этот документ обозначил болевые точки в таможенном деле, с которыми сталкивается бизнес в повседневной работе: очереди на границе, скорость оформления, излишний документооборот, СУР, таможенные правонарушения, деятельность таможенных представителей и уполномоченных экономических операторов и т.д.

В качестве контрольных показателей реализации «дорожной карты» выбран рейтинг Doing Business, который готовится Всемирным банком на ежегодной основе. Целевым ориентиром в соответствии с данным рейтингом выбрано включение России в двадцатку лучших стран.

Для получения объективной картины, складывающейся вокруг дорожных карт, АСИ через своего партнёра Witology на уже отработанной площадке краудсорсинга запустило новый портал Инвестклимат.рф, призванный увеличить количество активистов, пожелавших оценивать ситуацию с Дорожными картами, как со стороны экспертов (включая и чиновников), так и краудсорсеров.

Реализация мероприятий, предусмотренных «дорожной картой», позволит создать условия для улучшения инвестиционного климата в Российской Федерации и снять болевые точки в таможенной сфере.

### **16.3. Развитие и совершенствование межведомственного взаимодействия участников ВЭД и уполномоченных государственных органов**

Создание эффективной системы межведомственного электронного взаимодействия может существенно снизить нагрузку на участников ВЭД, связанную со сбором всевозможных документов, выдаваемых различными государственными органами.

Данная система, прежде всего, должна обеспечивать возможность использования её государственными органами при выполнении ими функций в сфере контроля перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу с целью обмена информацией о выданных разрешительных документах в электронном виде и напрямую, без получения декларантом данных сведений в одном государственном органе и передачи их в другой.

Данная система должна обеспечивать оперативность получения всех необходимых разрешительных документов в отношении товаров, к которым применяются запреты и ограничения, товаров, подлежащих обязательному подтверждению соответствия, требованиям технических регламентов, санитарному, ветеринарному, карантинному и экспортному контролю.

Кроме того, система межведомственного электронного взаимодействия должна обеспечивать использование налоговыми органами информации, предоставленной декларантами таможенным органам, без дублирования её на бумажных носителях.

Переход на использование системы межведомственного электронного взаимодействия и организация документооборота без участия декларанта позволит существенно упростить таможенные процедуры.

Полноценное информационное взаимодействие должно осуществляться как на внутригосударственном, так и на межгосударственном уровне в рамках Таможенного союза. Решение этой задачи требует создания единой системы нормативно-справочной информации по обмену данными о бизнес-процессах; применения унифицированных электронных документов, удобных как контролирующим органам, так и бизнесу, что позволит обеспечить эффективный контроль на всём едином экономическом пространстве.

Рабочая группа по созданию дорожной карты «Совершенствование таможенного администрирования» получила много других предложений, направленных на совершенствование таможенного администрирования в России, от интернет-сообщества в форме краудсорсинга на инновационной площадке компании Witology:

- максимальное расширение и усовершенствование практики осуществления таможенных операций с применением современных информационных технологий (электронное декларирование товаров, предварительное информирование с использованием сетей Интернет и т.п.);
- отработка практики применения электронного декларирования при перевозках железнодорожным транспортом (отказ от требования предоставления деклараций в бумажной форме);
- упрощение формы электронной декларации;
- введение системы «одного окна» (при условии функционирования ИИСВВТ на территории Таможенного союза), в том числе в морских портах;
- правоохранительная работа и борьба с коррупцией;
- повышение уровня подготовки специалистов при работе с таможенными базами данных, пересмотр регламента работы таможенных служб;
- модернизация интерфейса таможенных программ в целях повышения пропускной способности таможенных пунктов пропуска на границе и пунктов получателя (например, возможно организовать работу на большинстве пунктов пропуска так же, как это устроено на таможенном посту «Пикино» на Ленинградском шоссе в д. Чёрная Грязь);

- использование считывающих устройств (штрих-кодов) для внесения данных из книжки МДП и товаротранспортной накладной;
- отработка механизма таможенного оформления при мультимодальных перевозках груза (несколькими видами транспорта).

И это не полный перечень предложений, поступивших в ТПП России в рамках мониторинга правоприменения в сфере таможенного законодательства.

При рассмотрении всех этих вопросов важно исходить из того, что в процессе таможенной деятельности участвуют две основные категории субъектов: государство и бизнес-сообщество. На наш взгляд, «необходимо создать эффективный союз государства, бизнеса и самого гражданского общества», о чём неоднократно говорил Президент Российской Федерации В.В. Путин<sup>62</sup>.

В этой связи важно поддерживать постоянный баланс интересов между государством и бизнесом. Единственным цивилизованным путём решения этой проблемы является учёт позиции бизнеса при формулировании таможенных правил, создании механизмов таможенного регулирования и выработке практики их применения.

#### **16.4. Информация о деятельности ФТС России в средствах массовой информации**

Чем важнее задача, которую решает человек, тем ценнее информация, требуемая для её решения. Это напрямую касается и таможенного менеджмента.

Информация в таможенной сфере является важной частью информации о деятельности ФТС России, которая предоставляется средствам массовой информации Управлением по связям с общественностью или по согласованию с ним – должностными лицами ФТС России (при необходимости предварительно согласованная со Службой защиты государственной тайны и специальной документальной связи).

ФТС России, таможенные органы создают официальные сайты в сети Интернет, наряду с обязательным размещением информации о своей деятельности в сети Интернет. Они вправе размещать такую информацию в иных информационно-телекоммуникационных сетях, а также создавать информационные системы и размещать в них указанную

---

<sup>62</sup> Соловьёв Е.Н. Власов А.В. Вывод капитала в оффшоры и проблемы противодействия отмыванию «грязных» денег в современной мировой экономике // Путеводитель предпринимателя. Выпуск 22. – М.: АП «Наука и образование», 2014. – С. 170.

информацию в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В ФТС России, таможенных органах подлежат обязательному рассмотрению запросы информации о деятельности ФТС России (таможенных органов), поступающие в письменной форме, форме электронных сообщений или устной форме во время приёма уполномоченным должностным лицом, а также по телефонам справочных служб ФТС России (таможенных органов) либо по телефонам уполномоченных должностных лиц. Запрос подлежит рассмотрению в 30-дневный срок со дня его регистрации, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

В случае если предоставление запрашиваемой информации невозможно в указанный срок, пользователь информации уведомляется об отсрочке ответа на запрос в течение 7 дней со дня его регистрации с указанием причины такой отсрочки и срока предоставления запрашиваемой информации, который не может превышать 15 дней сверх установленного срока для ответа на запрос. ФТС России, таможенные органы вправе не предоставлять информацию о своей деятельности по запросу, если эта информация опубликована в средствах массовой информации или размещена в сети Интернет.

В этом случае в ответе на запрос ФТС России (таможенный орган) указывает наименование, дату выхода и номер средства массовой информации, в котором опубликована запрашиваемая информация, и (или) электронный адрес официального сайта ФТС России (таможенного органа) в сети Интернет либо электронный адрес иного сайта, на котором размещена запрашиваемая информация, включая электронный адрес, прямо указывающий на запрашиваемую информацию, или последовательность действий, которые должен совершить пользователь информацией на указанных сайтах для получения запрашиваемой информации с указанием даты её размещения.

## **Глава 17. ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ И ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫЕ СРЕДСТВА ПОДГОТОВКИ И ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ**

### **17.1. Сокращение сроков совершения таможенных операций при декларировании и выпуске товаров**

Речь идёт о применении всех возможных мер для того, чтобы декларирование и выпуск товаров осуществлялись в возможно более короткие сроки. Для этого, прежде всего, необходимо сократить количество

документов, предоставляемых при декларировании товаров, следует отказаться от предоставления внешнеторгового контракта, документов, подтверждающих уплату таможенных платежей и полномочия декларанта. Их предоставление является излишним и накладывает необоснованные обязанности на участников ВЭД.

### **17.1.1. Предварительное информирование**

Одним из показателей уровня развития таможенной службы является использование предварительной информации при таможенном оформлении. Использование предварительной информации служит основой для внедрения Рамочных стандартов безопасности и облегчения торговли (WCO High Level Strategic Group Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade). На предварительной информации основано управление интегрированной цепочкой поставок в рамках проводимой работы Всемирной таможенной организации (Integrated Supply Chain Management Guidelines (WCO, June 2004)) и применение Международной конвенции по упрощению и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция, 1999).

Предварительное информирование таможенных органов заключается в представлении в таможенно государство – члена Таможенного союза, на территории которого расположен пункт пропуска, сведений о ввозимых товарах и транспортных средствах не менее чем за два часа до планируемого ввоза товара на территорию ТС<sup>63</sup>.

Предварительная информация может быть представлена отправителем, получателем, перевозчиком, таможенным представителем или другим заинтересованным лицом вне зависимости от того, где он находится: в странах-участницах ТС или в любом другом государстве. В тестовом режиме система предварительного информирования (Приказ ФТС России от 10 марта 2006 г. № 192 «Об утверждении Концепции системы предварительного информирования таможенных органов Российской Федерации») на территории Российской Федерации начала работать с 2008 г.

Для представления предварительной информации в ФТС России создан Портал электронного предоставления сведений (edata.customs.ru), основанный на использовании WEB-технологий и сети Интернет.

Предварительное информирование (Приказ ФТС России от 5 июля 2012 г. № 1345 «Об утверждении порядка использования в рамках сис-

---

<sup>63</sup> Приказ ФТС России от 10 марта 2006 г. № 192 «Об утверждении Концепции системы предварительного информирования таможенных органов Российской Федерации».

темы управления рисками предварительной информации о товарах, ввозимых на территорию Российской Федерации автомобильным транспортом, и транспортных средствах международной перевозки, перемещающих такие товары») особенно актуально в условиях угроз и опасности роста международного терроризма. Подобные программы одобрены рядом стран, например «Партнёры по защите» (PIP) таможенной службы Канады, «Передняя линия и аккредитованный клиент» таможенной службы Австралии, «С-ТРАТ» и CSI таможенной службы США, «SEP and FrontLine» таможенной службы Новой Зеландии и др.

### **17.1.2. Электронное декларирование**

Внедрение электронного декларирования в таможенной службе Российской Федерации началось в 2002 г. с применения технологии ЭД-1, заключающейся в передаче электронных таможенных деклараций по выделенному каналу связи. В 2008 г. начала внедряться технология ЭД-2, которая для передачи электронных деклараций применяла Интернет.

Первая электронная декларация с использованием технологии ЭД-1 была выпущена 25 ноября 2002 г. Вторая с использованием технологии ЭД-2 – в сентябре 2008 г. Штатное внедрение новой технологии в ФТС России началось в сентябре 2009 г.

Для подачи таможенной декларации в электронном виде необходимы три составляющие:

- электронная цифровая подпись;
- программный продукт, позволяющий создать электронную декларацию;
- собственный абонентский пункт (технология ЭД-1) или информационный оператор (технология ЭД-2), который предоставляет услуги по передаче информации и обеспечивает выполнение требований безопасности при пересылке сведений от участника внешнеэкономической деятельности до Центрального информационно-технического таможенного управления (ранее – Главный научно-информационный вычислительный центр Федеральной таможенной службы – ГНИВЦ ФТС России).

К преимуществам системы электронного декларирования можно также отнести:

- сокращение времени таможенного оформления (до трёх часов вместо двух дней);
- доступность подключения;
- возможность подачи электронной декларации на любой таможенный пост ФТС России;
- прозрачность процесса декларирования и сокращение непосредственных контактов с сотрудниками таможенных органов.

Обязательным электронное декларирование в Российской Федерации стало с 1 января 2014 г., в связи с чем использование бумажных деклараций будет разрешено только в отдельных случаях, предусмотренных законодательством.

### **17.1.3. Технологии удалённого выпуска товаров**

Развитие электронного декларирования стало основой для внедрения технологии удалённого выпуска (далее УВ) товаров.

В основе технологии удаленного выпуска товаров лежит принцип разделения таможенных процедур. Документальный и физический таможенный контроль товаров осуществляется в различных таможенных органах на территории РФ<sup>64</sup>. Например, документальный таможенный контроль осуществляется на таможенном посту, расположенном внутри страны, а фактический – в пункте пропуска на таможенной границе.

Применение технологии УВ товаров способствует равномерной загруженности людских ресурсов и снижению нагрузки на таможенные терминалы, которые в настоящее время сконцентрированы вдоль границы Российской Федерации. Применение технологии удалённого выпуска товаров позволяет сократить поток международного транспорта, следующего под таможенным контролем по дорогам Российской Федерации, а также в крупные города. Однако УВ товаров присущи недостатки электронного декларирования – предъявление бумажных документов по запросу таможенных органов.

Технологии УВ позволяют перераспределить и оптимизировать нагрузку на таможенные органы, в том числе, и в зависимости от их специализации; уменьшить общее время совершения таможенных операций в отношении перемещаемых товаров. УВ реализуется с использованием тех же программных средств, которые применяются при электронном декларировании товаров.

Автоматический выпуск товара

В мае 2013 г. ФТС России начал эксперимент по автоматическому выпуску товаров, т.е. без участия сотрудников таможенных органов. Предполагается, что информационная система будет выпускать электронную декларацию, поданную декларантом, сотрудник таможенного органа не будет принимать участия ни в регистрации, ни в проверке сведений, ни в выпуске товара.

---

<sup>64</sup> Приказ Федеральной таможенной службы от 22 апреля 2011 г. № 845 «Об утверждении Порядка совершения таможенных операций при таможенном декларировании в электронной форме товаров, находящихся в регионе деятельности таможенного органа, отличного от места их декларирования».



### 17.1.4. Электронный фрахт (E-freight)

«E-freight» – программа Международной ассоциации авиационного транспорта ИАТА (IATA – International Avia Transport Association). Для организации международной перевозки груза авиационным транспортом необходимо оформить свыше 30 форм бумажных документов. Программа «E-freight» позволяет отказаться от технологий, основанных на бумажном документообороте, и способствует упрощению и модернизации процедур бизнеса в области грузовых авиационных перевозок. Программа «E-freight» поддерживает переход на технологии электронного обмена данными о грузовых перевозках с использованием коммерческих, транспортных и таможенных документов («All you need to know about... IATA e-freight», IATA Cargo, May 2010) (см. рис. 17.1).



Рис. 17.1. Реализация «E-freight» в аэропорту «Домодедово»

Таким образом, применение таможенными службами программ электронного декларирования оказывает значительное влияние на реализацию программы «E-freight» в процессе грузовой перевозки.

Участие в программе принимают четыре российских аэропорта: Шереметьево и Домодедово (Москва), Толмачёво (Новосибирск), Емельяново (Красноярск). На сегодняшний день её первый этап успешно реализован, ведётся подготовка к осуществлению следующего этапа.

### **17.1.5. Новации ФТС в области применения процедуры «зелёный коридор»**

Таможенный менеджмент столкнулся с такими проблемами, как внедрение современных технологий управления и новации ФТС в таможенной сфере.

Так, Россия и Евросоюз на экспертном уровне приступили к консультациям по обсуждению масштабных планов создания единой транзитной системы «Россия – ЕС» слежения из космоса за перемещением таможенных грузов.

Таким образом, любая транспортная единица, пересекая границу Таможенного союза из Европы до Тихого океана, оказывается под контролем.

Цель проекта – упрощение, ускорение и уменьшение числа таможенных процедур при ужесточении контроля за транспортными средствами, пересекающими границы государств.

Такая система с пунктами управления в Европе и в России сможет гарантировать безопасность грузов и поможет в борьбе с таможенными преступлениями.

Этот пилотный проект находится в стадии разработки ФТС России и ЕС, его идея родилась на этапе переговоров по сотрудничеству в области применения процедуры «зелёный коридор» (упрощённый таможенный коридор) с Японией, Нидерландами, Китаем и Израилем. В настоящее время ФТС ведёт переговоры с Китаем об уровне обмена информацией, позволяющей перейти на «зелёный коридор». Если стороны договорятся, то это будет первый «зелёный коридор» в Азии.

Переход на «зелёный коридор» требует раскрытия данных. В ряде стран есть ограничения по их обмену. Российские таможенники на основе двусторонних договоров в процессе переговоров решают эту проблему, создавая общую правовую базу. Так, с Италией достигнуты договорённости о реализации на двусторонней основе проекта «зелёный коридор» без нарушения требований Брюсселя. К этим странам сейчас присоединяются Турция и Финляндия.

В перспективе – подготовка совместного проекта РФ и ЕС по разработке модального закона «зелёный коридор» для всех стран Европы. Его реализация позволит создать единую транзитную систему, что ускорит товарооборот, снизит затраты, создаст более благоприятные условия для бизнеса.

### 17.1.6. Совершенствование механизма уплаты таможенных платежей

Платёжная система «Карта таможенных платежей» является инструментом оплаты таможенных и иных платежей. В основу построения платёжной системы легла технология расчётов, утверждённая Приказом ГТК России от 3 августа 2001 г. № 757 «О совершенствовании системы уплаты таможенных платежей». В соответствии с данной технологией оплата платежей осуществляется с использованием пластиковой карты, которая является микропроцессорной банковской картой. Она эмитируется кредитными организациями (банками-эмитентами) и является инструментом доступа к счёту плательщика таможенных платежей в банке-эмитенте. Уплата таможенных платежей с использованием данной карты производится в валюте Российской Федерации. Наличие счёта (чека, подтверждающего совершение сделки по такой карте), подписанного держателем карты и инспектором таможенного органа, считается фактическим поступлением денежных средств на счёт таможни.

В настоящее время 35% всех таможенных платежей осуществляется с использованием данных карт. Их используют около 2500 участников ВЭД.

В настоящее время в России действуют два координатора эмиссии микропроцессорных банковских карт: ООО «Таможенная карта» – Таможенная карта и ООО «Мультисервисная платёжная система» – Раунд (PayHD)<sup>65</sup>.

Преимущества использования микропроцессорных банковских карт:

- оплата осуществляется в таможенном органе во время оформления товара;
- оплата не зависит от времени работы банка;
- с карты снимается необходимая сумма таможенных платежей, в результате не возникает переплат денежных средств;
- не требуется внесения авансовых платежей;
- карта может быть использована только для осуществления таможенных платежей в терминалах, установленных на таможне. Оплата иных операций блокируется (только для таможенной карты);
- возможность оплаты таможенных платежей через сеть Интернет (только для карты «Раунд (PayHD)»).

При большом количестве преимуществ у данных карт есть один существенный недостаток: затраты на обслуживание таких карт доволь-

<sup>65</sup> Приказ ФТС России от 6 ноября 2012 г. № 2222 «О координаторе эмиссии таможенных карт».

но высоки и могут составлять от 0,2 до 1,3% от суммы платежа в зависимости от объёма таможенных платежей.

Существующая система уплаты таможенных платежей имеет ряд недостатков, что, естественно, не способствует быстрому совершению таможенных операций с товарами. Важнейшая задача таможенных органов – сделать данный порядок более простым и прозрачным.

Эффективной мерой по совершенствованию таможенного регулирования в данной сфере может являться комплексная автоматизация процесса уплаты таможенных платежей (в 2015 г. до 2 часов).

### **17.1.7. Смещение «нагрузки» по таможенному контролю на этап после выпуска товаров**

Совершенствование таможенного администрирования в данном вопросе очень актуально. Перенос таможенного контроля на этап после выпуска товара позволяет сделать выпуск более быстрым и в то же время предоставляет возможность таможенным органам иметь в своём распоряжении больше временных ресурсов для осуществления контроля. Однако с учётом мирового опыта достижение наибольшего положительного эффекта в данном направлении возможно лишь при возрастании степени доверия государства в лице таможенных органов к участникам внешнеэкономической деятельности. Как считает Олег Фомичёв, заместитель министра экономического развития России, «формальное взаимодействие государства и деловых ассоциаций сейчас находится на высоком уровне, появилось много каналов для конструктивного диалога и принятия согласованных позиций обеих сторон. Сейчас фактически ни одно значимое решение Правительства РФ на уровне федеральных органов исполнительной власти, ни один проект закона не принимаются без анализа позиции бизнеса. С другой стороны, и бизнес тоже учится более эффективно представлять интересы своих членов. РСПП (Российский союз предпринимателей России – прим. автора) и другие деловые организации объединяют разные региональные и отраслевые ассоциации, поэтому нам важна консолидированная позиция бизнеса, а не мнение одной конкретной ассоциации, представляющей только свои корпоративные интересы»<sup>66</sup>. Из вышесказанного следует, что это сложная задача и связана она с «качеством государственного управления и оказания госуслуг, с работой контрольных органов»<sup>67</sup>.

<sup>66</sup> Фомичев О.В. «Каналы взаимодействия власти и бизнеса стали эффективнее» // Журнал «Промышленник России». – 2012, январь-февраль. – №1–2 (134).

<sup>67</sup> Ветковская Л. Социальная ответственность бизнеса и государства в обществе // Проблемы теории и практики управления. – 2007. – № 4. – С. 41–49.

Всё это при последовательном движении к транспарентной, инновационной и конкурентной экономике приведёт к переносу таможенного контроля в значительной его части на этап после выпуска товаров, что является закономерной и естественной необходимостью.

## 17.2. Бенчмаркинг в таможенной сфере

Бенчмаркинг появился в 1972 году в США. Консалтинговая организация PIMS (воздействие маркетинговой стратегии на прибыль) в поиске эффективного решения в области конкуренции установила: чтобы успешно справиться с задачей в определённой области, нужно знать лучший опыт других организаций в этой области.

Сегодня понятие «бенчмаркинг» имеет несколько определений. Рассмотрим некоторые из них.

«Бенчмаркинг – это стандарт превосходства или достижения, против которого аналогичные вещи должны быть измерены или оценены» (Sam Bookhart, former manager of benchmarking at DuPont Fibers).

«Бенчмаркинг может быть объяснён как систематический процесс поиска лучшей практики, инновационных идей и высокоэффективного выполнения процедур, которые ведут к более высокой производительности»<sup>68</sup>.

В практике менеджмента бенчмаркинг объясняется как процесс поиска лучшей практики для своего бизнеса относительно других фирм.

Бенчмаркинг имеет множество направлений, например:

- бенчмаркинг в таможенной сфере;
- бенчмаркинг в логистике;
- бенчмаркинг в транспортировке;
- бенчмаркинг, используемый при разработке стратегий, операций и управленческих функций.

Бенчмаркинг можно рассматривать как поиск того, что другие делают лучше, изучение, усовершенствование и применение их методов работы.

В таможенной сфере наибольшее применение получил глобальный бенчмаркинг, который рассматривается как инструмент организации международных обменов с учётом культуры и национальных особенностей процессов организации таможенного дела, направлен на совершенствование существующих процессов путём оценивания их эффективности и сопоставления с практикой исполнения.

---

<sup>68</sup> Котлер Ф. Маркетинг, менеджмент: Анализ, планирование, внедрение, контроль. – СПб: Питер Ком, 2012. – 896 с.

С недавних пор бенчмаркинг в таможенной сфере активно используется в процессе внедрения нововведений, оценивании программ, политик, стратегий, услуг, проектов и т.п.

Причём оценивание выступает как систематический сбор информации, необходимой для принятия эффективных решений относительно отбора, адаптации, модификации и улучшения различных процессов в таможенной службе.

Очевидно, что вопросы бенчмаркинга в реформе государственного сектора заняли первостепенную позицию.

Необходимость повсеместной адаптации и использования мировых достижений требует постоянно изучать и применять передовой опыт, и в этом причины сегодняшней популярности бенчмаркинга.

Таким образом, бенчмаркинг стал одним из доминантных направлений реформы в государственном управлении, в том числе и в таможенном деле.

## **Глава 18. СИСТЕМНАЯ ОЦЕНКА (ПОЗИЦИРОВАНИЕ) ТАМОЖЕННОГО ОРГАНА**

### **18.1. Показатели оценки эффективности деятельности руководителя Федеральной таможенной службы Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности**

ФТС России сегодня активно проводит преобразования для повышения эффективности механизма таможенного регулирования и создания совершенного методического обеспечения современных и универсальных инструментов таможенного контроля.

Согласно принятой стратегии Правительства РФ о повышении эффективности государственного управления ФТС, был подготовлен Приказ ФТС России<sup>69</sup>, который определил показатель оценки и методику расчёта значения показателя для оценки эффективности деятельности руководителя Федеральной таможенной службы России по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности. Для оценки выбрано семь показателей:

1. Показатель «Предельное количество документов, необходимых участнику внешнеэкономической деятельности для пропуска товаров

---

<sup>69</sup> Приказ ФТС России от 15 мая 2014 г. № 895 «Об утверждении методик расчета определения значений показателей для оценки эффективности деятельности руководителя Федеральной таможенной службы по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности».

через границу при экспорте». Этот показатель характеризует деятельность таможенных органов, направленную на создание благоприятных условий для участников внешнеэкономической деятельности при совершении таможенных операций.

При определении целевого значения показателя учитываются значения показателей, предусмотренных планом мероприятий «Совершенствование таможенного администрирования» («дорожной карты») <sup>70</sup>. В 2013 году значение показателя составило семь документов, необходимых участнику внешнеэкономической деятельности для пропуска товаров через границу.

2. Показатель «Предельное время прохождения таможенных операций при помещении товаров под таможенную процедуру экспорта для товаров, которые не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки».

Этот показатель характеризует деятельность таможенных органов, направленную на сокращение издержек заинтересованных лиц, создание наиболее благоприятных условий при таможенном декларировании и выпуске товаров, помещаемых под таможенную процедуру экспорта, путём уменьшения времени совершения таможенных операций.

Значение показателя Тэ рассчитывается ежеквартально (в часах) по следующей формуле:

$$T_{\text{э}} = \frac{T_1}{D_1},$$

где Т1 – общее время совершения таможенных операций при выпуске товаров, помещенных под таможенную процедуру экспорта, которые не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки, в отчетном квартале, часов;

Д1 – количество деклараций на товары, в которых заявлены товары, помещенные под таможенную процедуру экспорта и которые не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки, в отчетном квартале, штук.

Величины Т1, Д1 определяются путём расчёта (суммирования) величин каждого из значений, достигнутых региональными таможенными управлениями и таможнями. Период выборки определяется по времени и дате принятия решения о выпуске товаров. Для целей расчёта показа-

---

<sup>70</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 июня 2012 г. № 1125-р (Собрание законодательства Российской Федерации, 2012, № 28, ст. 3926, № 37, ст. 5040; 2013, № 13, ст. 1605, № 34, ст. 4484, № 40 (ч. III), ст. 5093).

теля при вычислении срока выпуска товаров не учитываются следующие временные периоды:

- время (количество часов рабочего времени таможенного органа), на которое продлён срок выпуска товаров для проведения или завершения форм таможенного контроля в соответствии с п. 4 ст. 196 Таможенного кодекса Таможенного союза. Выходные и праздничные дни – с учётом режима рабочего времени, установленного в таможенном органе;
- время, на которое приостановлен выпуск товаров в соответствии со ст. 331 ТК ТС.

При расчёте показателя не учитываются случаи отказа в выпуске.

Для расчёта значений показателя источником данных являются сведения о выполнении региональными таможенными управлениями и таможнями контрольных показателей эффективности деятельности.

3. Показатель «Предельное количество документов, необходимых участнику внешнеэкономической деятельности для пропуска товаров через границу при импорте».

Показатель характеризует деятельность таможенных органов, направленную на создание благоприятных условий для участников внешнеэкономической деятельности при совершении таможенных операций, связанных с прибытием товаров и транспортных средств на таможенную территорию и помещением их под таможенную процедуру.

При определении целевого значения показателя учитываются показатели плана мероприятий «Совершенствование таможенного администрирования» («дорожной карты»).

В 2014 г. значение показателя составило десять документов, необходимых участнику внешнеэкономической деятельности для пропуска товаров через границу.

4. Показатель «Предельное время прохождения таможенных операций при помещении товаров под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления для товаров, которые не подлежат дополнительным видам государственного контроля и не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки».

Он характеризует деятельность таможенных органов, направленную на сокращение издержек заинтересованных лиц, создание наиболее благоприятных условий при таможенном декларировании и выпуске товаров путем уменьшения времени совершения таможенных операций.



Значение показателя ( $T_i$ ) рассчитывается ежеквартально (в часах) по следующей формуле:

$$T_i = \frac{T - T_1}{D - D_1},$$

где  $T$  – общее время совершения таможенных операций при выпуске товаров, помещённых под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления или таможенную процедуру экспорта, которые не подлежат дополнительным видам государственного контроля и не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки, в отчётном квартале, часов;

$T_1$  – общее время совершения таможенных операций при выпуске товаров, помещённых под таможенную процедуру экспорта, которые не подлежат дополнительным видам государственного контроля и не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки, в отчётном квартале, часов;

$D$  – количество деклараций на товары, в которых заявлены товары, помещённые под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления или таможенную процедуру экспорта, которые не подлежат дополнительным видам государственного контроля и не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки, в отчётном квартале, штук;

$D_1$  – количество деклараций на товары, помещённые под таможенную процедуру экспорта, которые не идентифицированы как рискованные поставки, требующие дополнительной проверки, в отчётном квартале, штук.

Величины  $T$ ,  $T_1$ ,  $D$ ,  $D_1$  определяются путём расчёта (суммирования) величин каждого из значений, достигнутых региональными таможенными управлениями и таможнями.

Период выборки определяется по времени и дате принятия решения о выпуске товаров.

Источником данных для расчёта значений показателя являются сведения о выполнении региональными таможенными управлениями и таможнями.

## **18.2. О направлении совершенствования оценки эффективности деятельности органов таможенной службы**

Оценка эффективности деятельности таможенной службы определяется ведомственными нормативными документами и, по мнению ряда экспертов, имеет ряд существенных недостатков.

Одним из недостатков действующей системы оценки можно считать разрастание и усложнение ряда показателей; необоснованная по-

пытка стать универсальным инструментом оценки на всех уровнях иерархии; ряд показателей не отражает эффективность деятельности таможенных органов; существует несбалансированность этих показателей.

Многие специалисты считают, что деятельность таможенных органов должна оцениваться отдельно, на каждом уровне иерархии соответственно целям и задачам, различным для каждого уровня. Так, уровень регионального управления подразумевает деятельность по организации и координации работы всех подчинённых таможен соответствующего региона, а уровень Центрального аппарата Федеральной таможенной службы Российской Федерации – в масштабах всей России.

Управленческие решения должны основываться на точных данных, отражающих те характеристики управляемого объекта, которые имеют значение для принятия решения; необходима автоматизация расчётов на этапе таможенного оформления показателей на основе первичной информации и представляемых статистических сведений.

Оценка эффективности деятельности таможенных органов должна осуществляться силами соответствующих серверных приложений, возвращённых «поверх» СУБД. Конечные результаты расчётов могут быть получены на каждом из уровней иерархии по запросу к базе данных. Возможность «манипулирования» данными на промежуточных уровнях иерархии должна быть исключена.

Таким образом, совершенствование системы оценки эффективности ведёт к повышению эффективности деятельности органов таможенной службы. Повысится достоверность сведений о деятельности таможенных органов, качество материала, на основе которого принимаются управленческие решения, – всё это будет способствовать повышению эффективности деятельности таможенной службы.

## **Глава 19. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ В ТАМОЖЕННОЙ СФЕРЕ**

### **19.1. Актуальные проблемы таможенного контроля**

При проведении таможенного контроля таможенные органы должны исходить из принципа выборочности и, как правило, ограничиваться только теми формами таможенного контроля, которые достаточны для обеспечения соблюдения таможенного законодательства Таможенного союза. При выборе форм таможенного контроля должна использоваться система управления рисками.

Существующая система таможенного администрирования, объединённая в единую информационную сеть, позволяет создать эффективную систему управления рисками (СУР).

Основы и принципы таможенного контроля, предусматривающие использование СУР, закреплены в Международной конвенции по упрощению и гармонизации таможенных процедур Всемирной таможенной организации (Киотская конвенция, ред. 1999 года).

Таможенный контроль ограничивается минимумом, необходимым для обеспечения соблюдения таможенного законодательства.

При выборе форм таможенного контроля используется система управления рисками. Таможенная служба применяет метод анализа рисков для определения лиц и товаров, включая транспортные средства, подлежащие проверке, и степени такой проверки. Таможенная служба принимает стратегию, базирующуюся на системе мер оценки вероятности несоблюдения законодательства.

Основные понятия, применяемые в системе управления рисками:

Риск – степень вероятности несоблюдения таможенного законодательства Таможенного союза и (или) законодательства государств – членов Таможенного союза.

Анализ риска – систематическое использование имеющейся у таможенных органов информации для определения причин и условий возникновения рисков, их идентификации и оценки возможных последствий несоблюдения таможенного законодательства Таможенного союза. Риски разделяются на два типа: выявленный и потенциальный. Выявленный риск является фактом, т.е. известным риском, когда нарушение законодательства Таможенного союза уже произошло и таможенные органы имеют информацию о данном факте. Потенциальный риск – это риск, который не проявил себя, но условия для его возникновения существуют<sup>71</sup>.

Товары риска – товары, перемещаемые через таможенную границу Таможенного союза и в отношении которых выявлены риски либо существуют потенциальные риски.

Товары прикрытия – товары, которые с достаточной степенью вероятности могут декларироваться вместо товаров риска.

Объекты анализа:

---

<sup>71</sup> Прокопович Г.А. Степень риска как критерий определения объёма ответственности // Сборник материалов международной научной конференции «Актуальные проблемы права России и стран СНГ». Челябинск, 7–9 апреля. Ю-УГУ, 2005.

- товары, находящиеся под таможенным контролем или выпущенные для свободного обращения на таможенной территории Российской Федерации;
- транспортные средства, используемые в международных перевозках для платной перевозки лиц либо для платной или бесплатной промышленной или коммерческой перевозки товаров;
- сведения, содержащиеся в транспортных (перевозочных), коммерческих и таможенных документах;
- сведения, содержащиеся в договорах международной купли-продажи внешнеэкономической сделки, а в случае совершения односторонних внешнеэкономических сделок – иных документов, выражающих содержание таких сделок;
- деятельность лиц, выступающих в качестве, достаточном в соответствии с гражданским и (или) таможенным законодательством Таможенного союза для совершения юридически значимых действий от собственного имени с товарами, находящимися под таможенным контролем;
- деятельность таможенных брокеров (представителей), владельцев складов временного хранения и таможенных складов, а также перевозчиков, в том числе таможенных;
- результаты применения форм таможенного контроля;
- таможенные органы.

Область риска – отдельные сгруппированные объекты анализа, в отношении которых требуется применения отдельных форм таможенного контроля либо их совокупности, а также повышение эффективности качества таможенного администрирования.

Индикаторы риска – определённые критерии с заданными заранее параметрами, отклонение от которых позволяет осуществлять выбор объекта контроля.

Оценка риска – систематическое определение вероятности возникновения риска и последствий нарушений таможенного законодательства в случае его возникновения.

Профиль риска – совокупность сведений об областях риска, индикаторов риска, а также указания о применении необходимых мер по предотвращению или минимизации риска. В зависимости от региона применения профиль риска по видам делится на общероссийский, региональный и зональный.

Управление риском – систематическая работа по разработке и практической реализации мер по предотвращению и минимизации рисков, оценке эффективности их применения, а также контролю над применением таможенных процедур и таможенных операций, предусматри-

вающая непрерывное обновление, анализ и пересмотр имеющейся у таможенных органов информации.

Основными задачами системы управления рисками являются:

- создание единого информационного пространства, обеспечивающего функционирование СУР;
- разработка методик (программ) по выявлению рисков;
- определение потенциальных и фиксирование выявленных рисков;
- выявление причин и условий, способствующих совершению таможенных правонарушений;
- оценка возможного ущерба в случае возникновения потенциальных рисков и ущерба при выявленных рисках;
- определение возможности предотвращения или минимизации рисков, а также определение требуемых ресурсов и разработка предложений по их оптимальному распределению;
- разработка и применение методик оценки эффективности применяемых мер;
- разработка и практическая реализация мер по предотвращению или минимизации рисков;
- контроль над практической реализацией мер по предотвращению или минимизации рисков;
- оценка эффективности применяемых мер по управлению рисками и корректировка управленческих решений;
- накопление и анализ информации о результатах применения отдельных форм таможенного контроля либо их совокупности, а также о причинах и условиях, способствующих совершению таможенных правонарушений, с целью выработки предложений по модернизации стратегии таможенного контроля.

СУР основывается на следующих базовых принципах, обеспечивающих решение основных задач таможенной службы:

- принципе целевой направленности, заключающемся в подчинении всех задач таможенной службы и способов их решений в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства Таможенного союза;
- принципе целостности, заключающемся в разработке и использовании структурными подразделениями ФТС России функциональных подсистем управления рисками как элементов единой системы таможенной службы Российской Федерации;
- принципе информационного единства, заключающемся в совместности информационных источников и единых подходов к процедурам их обработки и анализа, а также взаимосвязи информации, как по верти-

кали, так и по горизонтали, на всех уровнях таможенного администрирования (ФТС России, РТУ, таможня, таможенный пост);

- принципе законности, заключающемся в соответствии принимаемых мер по предотвращению или минимизации рисков действующему законодательству Российской Федерации;

- принципе единства управления рисками, заключающемся в определении единых подходов к принятию управленческих решений по принимаемым мерам по предотвращению или минимизации рисков.

Основываясь на указанных принципах, СУР обеспечит организацию эффективного таможенного контроля, осуществляемого на основе выборочности.

Это позволит таможенным органам:

- сосредоточить внимание на наиболее важных и приоритетных направлениях работы и, следовательно, обеспечить более эффективное использование имеющихся ресурсов;

- увеличить возможности по выявлению и прогнозированию нарушений таможенного законодательства Таможенного союза;

- создать благоприятные условия лицам, осуществляющим внешнеэкономическую деятельность и соблюдающим таможенное законодательство Российской Федерации;

- ускорить перемещение товаров и транспортных средств через таможенную границу Таможенного союза;

- сформировать единое информационное обеспечение функциональных подсистем управления рисками структурных подразделений ФТС России и объединить их в единую систему таможенной службы Российской Федерации.

СУР – одна из основных составляющих в работе по приведению процедур таможенного контроля Российской Федерации в соответствие критериям качества таможенного администрирования, предусмотренным стандартами Всемирной торговой организации (ВТО):

- сокращение времени таможенного оформления;
- прозрачность и предсказуемость работы таможенных органов для участников внешнеэкономической деятельности;

- партнёрский подход в отношениях таможенных органов с участниками внешнеэкономической деятельности.

Источники информации, используемые для выявления рисков:

- различные базы данных таможенных органов;
- оперативная информация;
- обращения и жалобы граждан и юридических лиц, информация других государственных органов, СМИ;

- результаты служебных проверок, оперативно-розыскной деятельности, информация, предоставляемая участниками внешнеторговой деятельности на добровольной основе;
- акты законодательства и правовые акты;
- Интернет.

Таким образом, на выявленных областях таможенного риска сосредотачиваются имеющиеся в распоряжении таможенных органов технические и трудовые ресурсы, обеспечивая тем самым более эффективное их использование, а товары, не имеющие статуса «товаров прикрытия», ускоренно проходят таможенные процедуры. Так, СУР обеспечивает баланс между таможенным контролем и таможенным законодательством. СУР прозрачен для участников ВЭД, свёл к минимуму человеческий фактор в таможенном контроле, снизив тем самым коррупцию в таможенной сфере.

Упорядочение таможенного контроля является одним из ключей к модернизации таможенной администрации в развивающихся странах. Использование статистических методов может существенно повысить эффективность таргетинга (выборка из всех и концентрация на группе, которая удовлетворяет заданным критериям) деклараций, в отношении которых будет проводиться проверка.

Используемые методы являются доступными для многих сотрудников таможни, прошедших необходимую подготовку.

Уменьшение числа проверок на первой линии позволит повысить скорость прохождения товаров через таможенную границу, поможет развивать таможенный постконтроль. Однако представляется, что модернизация таможенного контроля (включая СУР) непосредственно на этапе оформления и выпуска товаров невозможна без качественной реорганизации системы таможенного контроля после выпуска товаров.

Работа таможенных органов, проводящих таможенный контроль после выпуска товаров, должна осуществляться в тесном взаимодействии с налоговыми органами, «именно для этих целей была создана группа по разработке стандарта прозрачности информации под руководством ОЭСР, разработаны международные соглашения об обмене налоговой информацией»<sup>72</sup>, что способствует повышению эффективности бюджетной системы.

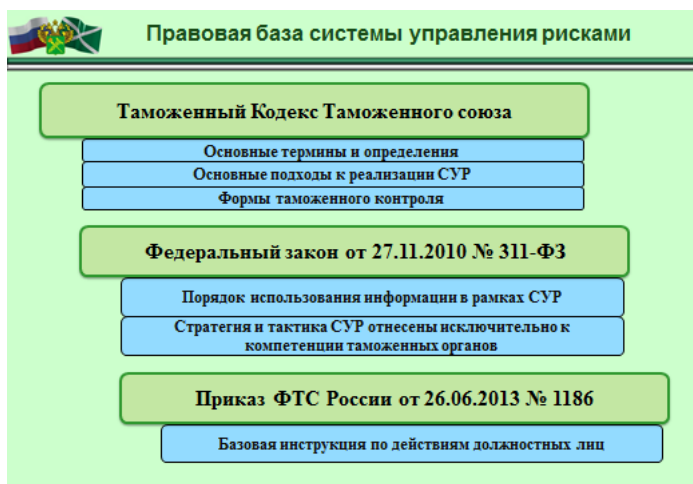
---

<sup>72</sup> Соловьёв Е.Н., Власов А.В. Оффшорный бизнес в современной структуре международных экономических отношений // Учёные записки Российской Академии предпринимательства. Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономике России. Выпуск 38. – М.: АП «Наука и образование», 2014. – С. 138.

Базовыми при создании отечественной СУР документами являются стандарты ВТО:

- таможенный контроль сводится к минимуму, необходимому для обеспечения соблюдения таможенного законодательства (Стандарт 6.2) – так называемый принцип достаточности;
- при проведении таможенного контроля таможенная служба использует систему управления рисками (Стандарт 6.3);
- таможенная служба применяет анализ рисков для определения лиц и товаров, включая транспортные средства, которые должны быть проверены, в степени такой проверки (Стандарт 6.4);
- в целях совершенствования таможенного контроля таможенная служба стремится к сотрудничеству с участниками торговой деятельности (Стандарт 6.8).

Правовая база СУР в ФТС опирается на положения Таможенного Кодекса Таможенного союза и Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» и приказ ФТС от 26.06.2013 № 1186, в котором собрано всё о том, как должны работать должностные лица в рамках СУР (рис. 19.1).



*Рис. 19.1. Правовая база системы управления рисками*

Источники информации, на основании которых выявляются товары, обладающие высокой степенью риска, – это 40 информационных ресурсов Центральной базы данных ФТС.

Программные средства реализации СУР:



«Сервис выявления рисков», т.е. автоматическое выявление рисков при процедурах декларирования товаров, прибытия/убытия, таможенного транзита, а также при предварительном информировании.

КПС «Ведение базы данных профилей рисков» – это комплекс программных средств, при помощи которого ФТС формирует профили риска, регистрирует и учитывает результаты. В ней собраны все профили риска и результаты их применения.

В 2014 году разработано свыше 300 новых индикаторов риска.

Информационно-справочная система «Малахит» используется для комплексного анализа всех ресурсов Центральной базы данных по запросам АИС – «АИСТ-М» с любого таможенного поста при подаче каждой декларации.

Основным инструментом СУР является профиль риска, то есть совокупность сведений о типе риска, владельце риска, индикаторах риска, областях риска, исключении из рисков и указаний, на каких этапах таможенного контроля этот профиль риска применяется. Типы рисков разделяются по срокам, по регионам действия, по способу проявления.

На сегодняшний день не все риски формализованы. Во-первых, часть рисков формализации вообще не подлежит, поскольку это риски, в основном, во внеоборотном обороте, во-вторых, на данный момент сложно формализовать риски, связанные с введением международных и ответных санкций.

Выступая на круглом столе по теме «Актуальные вопросы таможенной практики. Система управления рисками в таможенном деле. Категорирование участников ВЭД. Система контроля таможенной стоимости» 29 апреля 2014 г., начальник Управления рисков и оперативного контроля ФТС Вячеслав Голоскоков рассказал о проведённой работе ФТС.

За 2013 год зарегистрировано 4,47 млн деклараций.

Они подразделялись на следующие профили риска:

Общероссийские ПР – 302.

Региональные и зональные ПР – 718.

Целевые (срочные) ПР – 8.781.

«Правоохранительные» ПР – 4.059.

«Интуитивные» ПР – 27.111.

Количество деклараций с мерами по минимизации риска – 23,8%.

«Интуитивные» ПР – очень дискуссионные профили. По сути дела, это такой способ разрешения досмотра любой партии товара в любой момент в пункте пропуска. Эту возможность мы жёстко ограничим. С 1 января 2014 года на этапе декларирования «интуитивный» ПР не

применяется. На других этапах такая возможность остаётся», – сообщил начальник Управления рисков.

Таможенные операции в рамках СУР в 2014 году:

Прибытие товаров (108 тыс. шт.) – 3,8%.

Таможенный транзит (25 тыс. шт.) – 0,5%.

Декларирование (1.072 тыс. шт.) – 23,8%.

Убытие товаров (30 тыс. шт.) – 1,7%.

Выпуск до подачи (210) – 4,1%.

Основные усилия СУР нацелены на выполнение фискальных функций. За 2014 год в результате применения мер по минимизации в рамках действующих профилей рисков в бюджет доначислено почти 15 млрд. руб. «На данный момент в рамках СУР досматривается только 4% партий при ввозе и 0,7% при вывозе; вне рамок СУР товары не досматриваются, это запрещено», – сообщил В. Голоскоков.

В ФТС действует две категории: низкая степень риска и все остальные. Так, «Отраслевой» подход строится на основе заявительного порядка и применяется при анализе деятельности лиц, осуществляющих: производственную деятельность, в том числе промышленную сборку транспортных средств; импорт мясной продукции; импорт рыбной продукции; экспорт продукции собственного производства. В этом сегменте к категории низкого уровня риска относится порядка 270 организаций.

Вторая система – «Автоматическое категорирование», применяется при анализе деятельности всех организаций, осуществляющих импорт товаров (всего в 2013 году импорт товаров осуществляли 67 800 организаций), здесь к категории низкого уровня риска отнесено более 2000 организаций. В перспективе ФТС России планирует выбрать лучшее из обеих систем и создать единую.

Сейчас действуют 40 критериев, которые разделены на две категории: характеризующие деятельность участников ВЭД и характеризующие результаты таможенного контроля. На данный момент на обсуждении находится новый приказ ФТС России, в котором прописаны уже 43 критерия, учитывая недостатки двухканальной системы ФТС России, проходит эксперимент с пятью категориями. Всех импортёров разбивают на пять категорий (от низкого уровня риска до высокого, с разной процентной кодировкой): стабильно низкий уровень риска, низкий, умеренный, высокий, очень высокий. По результатам эксперимента будет понятно, оставить пять категорий или четыре категории участников ВЭД, как рекомендует Всемирная Таможенная организация.

В 2014 г. таможенными органами перечислены в федеральный бюджет таможенные платежи в сумме 4,7 трлн. руб., из них только 2%

(90,5 млрд. руб.) перечислены в результате таможенного контроля экспортируемой продукции (за исключением энергоносителей).

При этом в результате применения системы управления рисками в 2014 г. дополнительно перечислены в федеральный бюджет таможенные платежи в сумме более 12,7 млрд. руб., что на 19,5% больше аналогичного показателя 2013 г.

Кроме выполнения экономических функций применение системы управления рисками при проведении таможенного контроля способствует созданию равных конкурентных условий для осуществления внешнеэкономической деятельности на территории Таможенного союза и защите интересов российских производителей и экспортеров. Таможенная служба в рамках своей компетенции поддерживает интересы российского экспорта, применяя в минимальной степени систему управления рисками при осуществлении таможенного контроля вывозимых товаров.

Так, в 2014 году отмечена устойчивая тенденция снижения доли товарных партий, в отношении которых проводился таможенный досмотр. Если в 2013 г. этот показатель при импорте составлял 6,9%, то при экспорте – только 1,2%. В 2014 г. (по состоянию на 01.10.2014) доля досмотренных товаров при экспорте составила 1%. При этом отмечается ежеквартальное снижение доли досматриваемых товаров, в том числе при экспорте<sup>73</sup>.

В целях развития инвестиционной привлекательности Российской Федерации и содействия развитию крупного отраслевого бизнеса планами мероприятий «Дорожная карта» предусмотрено создание механизмов, позволяющих ускорить прохождение через таможенную границу товаров, перемещаемых добропорядочными участниками внешнеэкономической деятельности.

Формирование так называемого «зелёного сектора» добропорядочных участников ВЭД в первую очередь осуществлялось по отраслевому принципу (см. рис. 19.2).

В результате существенно сокращаются: количество таможенных досмотров партий товаров, сроки выпуска товаров, количество документов для таможенных целей в бумажном или электронном виде (см. рис. 19.3).

В рамках функционирования «зелёного сектора» также предусмотрены упрощения при экспорте товаров. Так, отдельный порядок действует в отношении товаров, перемещаемых производителями, осуществ-

---

<sup>73</sup> Мария Корка. О работе таможенных органов в рамках системы управления рисками // Журнал «Таможенное регулирование. Таможенный контроль». – 2014. – № 1.

ляющими экспорт собственной продукции (регламентирован приказом ФТС России от 29.12.2012 № 2676). В отношении товаров, таможенный контроль которых осуществляется в рамках данной технологии, выборочно применяются отдельные меры по минимизации рисков – таможенный досмотр, принятие структурными подразделениями таможни решения по проверке таможенной декларации, что способствует упрощению процедуры и сокращению времени совершения таможенных операций.



*Рис. 19.2. Данные по формированию «зелёного сектора» добропорядочных участников ВЭД*

Помимо отраслевого подхода в настоящее время проводится эксперимент по категорированию участников ВЭД на основе критериев (около 40), которые рассчитываются автоматически с использованием информационных ресурсов ФТС России и ФНС России, что помогает исключить субъективный фактор и коррупционную составляющую при категорировании участников ВЭД для таможенных целей. Категорирование участников ВЭД позволяет более точно реализовывать принцип выборочности таможенного контроля.

 <b>Результаты применения «отраслевого подхода»</b>			
<b>Всего включено в «зеленый сектор» 305 организаций</b>	<b>2 месяца до включения в «зеленый сектор»</b>		<b>2 месяца после включения в «зеленый сектор»</b>
Доля партий товаров с таможенным досмотром	<b>1,3%</b>	снижение в 3 раза	<b>0,42%</b>
Средний срок выпуска товаров	<b>22,6 часа</b>	снижение в 2 раза	<b>11,6 часа</b>

*Рис. 19.3. Результаты упрощения при экспорте товаров*

Также планом мероприятий «Дорожная карта» до января 2015 г. предусмотрена реализация пилотного проекта по внедрению технологии автоматического (без участия должностного лица) принятия решения о выпуске товаров в свободное обращение при предоставлении таможенной декларации в виде электронного документа. Автоматический выпуск товаров в рамках пилотного проекта будет применяться на основе результатов категорирования в отношении добросовестных участников ВЭД, в первую очередь в отношении экспортёров. При этом сроки выпуска товаров для участников пилотного проекта будут сокращены до 20 минут.

Продолжается активная работа ФТС России с зарубежными таможенными службами по развитию «зелёного коридора» на основе информационного обмена ФТС России. Компании, участвующие в данном проекте, получают ряд преимуществ, в том числе сокращение времени совершения таможенных операций в отношении перемещаемых товаров, представление неполного комплекта документов, неприменение отдельных форм таможенного контроля в рамках системы управления рисками, включая таможенный досмотр. Обмен информацией осуществляется по широкому составу сведений, отражающих, в том числе, стоимостные характеристики товаров. Кроме того, информационный обмен с зарубежными таможенными службами предполагает преимущественно двусторонний характер (например, с таможенной службой Италии), та-

ким образом, преимущества при совершении таможенных операций получают также российские экспортеры.

В настоящее время обмен информацией осуществляется с таможенными службами Турции, Финляндии, Австрии, Швеции, Бельгии, Чехии, Венгрии, Литвы, Словакии, Латвии, Эстонии, Польши, Германии, Украины, Молдовы.

Ведётся работа по вопросу реализации пилотных проектов «зелёный коридор» между таможенными органами Российской Федерации, Италии, Киргизии, Индии, Израиля. Запланирована также аналогичная работы с таможенными службами Нидерландов, Германии, Польши.

ФТС России проводится работа по единообразному применению системы управления рисками таможенными органами государств – членов Таможенного союза в целях создания единых конкурентных условий для осуществления внешнеэкономической деятельности на всей территории Таможенного союза, а также осуществления таможенного контроля с различной степенью жёсткости.

## **19.2. Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года**

В целях усовершенствования деятельности таможенных органов в современных экономических реалиях ФТС России разработана и утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 года № 283-р «Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года».

«Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года» (далее – Стратегия) – это концептуальный документ, в котором изложены цели, задачи и приоритетные направления развития таможенных органов.

Документ определяет содержание восьми ключевых направлений развития таможенной службы в современных условиях, в том числе таких, как совершенствование таможенного регулирования, совершенствование реализации фискальной функции, развитие правоохранительной деятельности, развитие интеграционных процессов и международного сотрудничества, совершенствование системы государственных услуг и контрольно-надзорных функций, совершенствование таможенной инфраструктуры в соответствии с транспортно-логистической политикой и правоохранительными рисками.

Стратегия основывается на таможенном законодательстве Таможенного союза и законодательстве Российской Федерации о таможенном деле, учитывает международные стандарты и международную практику государственного регулирования в области таможенного дела.

Совершенствование деятельности таможенных органов осуществляется в условиях экономических преобразований в Российской Федерации, вступления её во Всемирную торговую организацию, перестройки транспортно-логистической инфраструктуры, реализации потенциала России как транзитной державы, повышения конкурентоспособности отечественных перевозчиков и успешного продвижения несырьевой продукции российского происхождения на рынки зарубежных стран.

Учитывая динамичность происходящих событий по формированию единого экономического пространства, разработка Стратегии велась на протяжении ряда лет – Коллегия ФТС России обсудила её ещё в 2008 году.

Процесс доработки проекта Стратегии в 2012 году совпал по времени с работой, проводимой ФТС России в рамках предпринимательской инициативы «Улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации». Результатом работы стал перечень мероприятий, заложенных в формат проекта дорожной карты «Совершенствование таможенного администрирования», при этом основные задачи, ориентиры и индикаторы этой «дорожной карты» были включены в Стратегию.

Реализация Стратегии намечена в два этапа.

На первом этапе её реализации (до 2014 года) были созданы необходимые институциональные основы и технологические условия для системного перевода таможенной службы на качественно новый уровень развития.

Второй этап реализации Стратегии (2015–2020 гг.) предполагает дальнейшее повышение эффективности деятельности таможенной службы Российской Федерации. В рамках этого этапа будет продолжено развитие и совершенствование институциональной и таможенной инфраструктуры, создание новой технологической базы, а также развитие социальной сферы таможенных органов.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Перед авторами учебного пособия на первом месте стояла задача рассказать просто о сложном. Не исключено, что не во всех темах, на взгляд наших читателей, она была решена. Но это может быть связано только с отсутствием опыта и качеством изучения дисциплин, предшествующих изучению дисциплины «Общий и таможенный менеджмент». Тем не менее, большой опыт руководящей работы, в том числе и в таможенной сфере (Г.А. Прокопович является ветераном таможенной службы), помог нам разработать пособие для студентов, готовых приступить к самостоятельной работе и подняться по социальному лифту.

Авторы надеются, что данное издание поможет не только понять общие и частные вопросы менеджмента, но и составить объективное представление об обширном законодательстве и литературе, посвященным вопросам и проблемам таможенного менеджмента. Лишь выработав научный взгляд на систему таможенного менеджмента, читатель сможет стать как прекрасным исполнителем, так и хорошим руководителем.



## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Адамецки К. О науке управления. Избр. произведения. Пер. с польск. – М., 1992. 191с.
2. Беркович Д.М. Формирование науки управления производством. Краткий исторический очерк. – М. Наука, 1973. С. 150.
3. Берталанфи Л. Общая теория систем: критический обзор // Исследования по общей теории систем. – М., 2009.
4. Бир Ст. Кибернетика и управление производством. Пер. с англ. – М.: Государственное изд-во физико-математической литературы, 1993. С.274.
5. Бутаков И.Н. Административно-техническая организация промышленных предприятий. – Томск, 1991.
6. Бутаков И.Н. Организация промышленных предприятий, как наука и как искусство. Основные типы административной организации в производстве. – Изд. 2-е. Томск, 2006.
7. Бурдянский И.М. Рационализация и техника //Проблемы экономики. 2009. № 1.
8. Бурдянский И.М. Против механицизма в рационализации. Ошибочность и вредность «Теории» рационализации О.А. Ерманского//Проблемы экономики. 1990. №3.
9. Витке Н.А. Французская школа экспериментального администрирования // У истоков НОТ. Забытые дискуссии и нереализованные идеи. – 1990, Л.: Изд-во ЛГУ.С.175–192.
10. Витке Н.А. Научная организация административной техники // У истоков НОТ. Забытые дискуссии и нереализованные идеи, Ленинград. Изд-во ЛГУ, 1990. С.159–174.
11. Витке Н.А. Организация управления и индустриальное развитие//Очерки по социол. науч. орг. труда и управления.– М., 1994. С.90.
12. Вильховченко Э.Д. Критика современной буржуазной теории «человеческих отношений в промышленности». – М.: Наука, 2007. С.206.
13. Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент. – М.: Изд-во МГУ, 2005. С.415.
14. Гастев А. К. Как надо работать. – М., 1972.
15. Гастев А.К. Трудовые установки. – М., 1973. С. 207.
16. Гастев А.К. Как надо работать. – М., 1972. С. 89.
17. Гастев А. К. Восстание культуры. – Харьков, 1973.
18. Гастев А.К. Наши задачи журнал //Организация труда. 1971, № 1.
19. Грейсон Дж. младший, О'Делл К. Американский менеджмент на пороге 21 века; Пер. с англ. – М.: Экономика, 1991.
20. Гвишиани Д.М. Организация и управление. – М.: Наука, 1992. С.536.
21. Дункан У. Джек. Основополагающие идеи в менеджменте. Пер. с англ. – М.: Дело, 1996. С.272.
22. Дунаевский Ф.Р. Об индустриализации в управленческой работе//Производство, труд, управление. – 1925.– № 4(6).

23. Ерманский О.А. О критерии рациональности (в порядке обсуждения) //За рационализацию. 1928. №2.
24. Ерманский О.А. К постановке проблемы рационализации. Корни и смысл проблемы// Плановое хозяйство. 1929. № 2.
25. Журавский А.Ф. Научная организация труда. – М.–Л., 1926.
26. Жеманов О.Н. Буржуазная индустриальная социология (критический анализ). – М.: Мысль, 2004. С.134.
27. История всемирной литературы. Т. 1. – М.: Наука, 1983.
28. История менеджмента: Учебное пособие//Под ред. Д.В. Валового. – М.: ИНФРА, 2007.
29. Корицкий Э.Б., Нинциева Г.В., Шетов В.Х. Научный менеджмент: российская история. – СПб: Изд-во «Питер», 1999. – 384 с.
30. Кравченко А.И. Социология труда в XX веке. Историко-критический очерк. – М.: Наука, 1987. С.182.
31. Кравченко А.И. История менеджмента. – М.: Академический проспект, 2008. С.352.
32. Критический анализ теории и практики менеджмента. Пер с нем. – М.: Прогресс, 2006. С. 431.
33. Керженцев П.М. НОТ. Научная организация труда //112–151. У истоков НОТ. Забытые дискуссии и нереализованные идеи. 1990, Ленинград ЛГУ.
34. Маслоу А. Мотивация и личность. Пер. с англ. – Санкт-Петербург: Евразия, 1999.– 478 с.
35. Меньшиков С.М. Миллионеры и миллиардеры. – М., 1995. С.131.
36. Менар К. Экономика организаций. – М.: ИНФРА-М, 2006.
37. Морита А.Акио. Сделано в Японии: Акио Морита и «Сони» // Иностранная литература. 1990. №3.
38. Новое в управлении производством за рубежом. Критический анализ теории и практики менеджмента.– М.: Прогресс, 1996.
39. О предпосылках рациональной организации : Тр. Всеукр. Ин-та труда.– Харьков. 1928. Вып.2.
40. Пашкевич О.Н. Социально-экономические концепции американского менеджмента (критический анализ). – Мн., Наука и техника, 1999. 224 с.
41. Попов А.В. Теория и организация американского менеджмента. – М., Изд-во МГУ, 1991.
42. Парсонс Т. Современное состояние и перспективы систематической теории в социологии.//«Информационный бюллетень Научн. совета АН СССР по проблемам конгр. соц. исследований», 1998. – № 6.
43. Розмирович Е.Ф. О некоторых научных теориях управления государственным учреждением и предприятием //Социалистическое хозяйство. 1925, №1.
44. Розмирович Е. НОТ, РКЦ и Партия. – М., 1926.
45. Розмирович Е. К итогам работы РКЦ по НОТ//Вопросы советского хозяйства и управления. – 1924. – № 4–5.
46. Старр М. Управление производством. – М., 1998.

47. Семенова И.И. История менеджмента. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999.
48. Селигмен Б. Сильные мира сего: бизнес и бизнесмены в американской истории.– М.: Прогресс, 2006.
49. Современные тенденции в управлении в капиталистических странах. Пер. с англ.//Под ред. Попова Г.Х. – М.: Прогресс, 1992.
50. Тейлор Ф. Тейлор о тейлоризме. – М.– Л., 1931.
51. Тейлор Ф. Научная организация труда. – М., 1925.
52. Тейлор Ф. Тейлор о тейлоризме. – М.– Л.,1931.
53. Тейлор Ф. «Принципы научного менеджмента». – М., 1991.
54. Тоёхиро Коно. Стратегия и структура японских предприятий. – М.: Прогресс, 1997.
55. Фредерик Т. Научная организация труда //Управление это наука и искусство: А.Файоль, Г.Эмерсон, Ф.Тейлор, Г.Форд. – М.: Изд-во Республика, 1992.
56. Усенин В.И., Каменский В.Г., Маслов В.И. Современное капиталистическое предприятие и хозяйственная власть. – М., 2001.
57. Файоль А. Учение об управлении//Научная организация труда и управления. – М., 1995.
58. Файоль А. Общее и промышленное управление//Управление это наука и искусство: А.Файоль, Г.Эмерсон, Ф.Тейлор, Г.Форд. – М.: Изд-во Республика, 1992. – 351 с.
59. Фоллетт – мыслитель, опередивший время в теории организации управления  
<http://www.yandex.ru/yandmarkup&b=5=23925356p=0g0=467983104p=httpA//sr.isa.ac.ru/sr>
60. Форд Г. Моя жизнь, мои достижения. – М.: Финансы и статистика, 1999.
61. Форд Г. Сегодня и завтра //Управление это наука и искусство: А.Файоль, Г.Эмерсон, Ф.Тейлор, Г.Форд. – М.: Изд-во Республика, 1992. – 351 с.
62. Хьелл Л., Зинглер Д. Теория личности. – Санкт-Петербург, М., Хар., Мн.: Питер, 2007.
63. Черч Г. Основы управления производством. М., 1927.
64. Черч Г. Основы управления производством//В книге Научная организация труда и управления. – М., 1975.
65. Шопотов Б. Альфред Слоун – выдающийся менеджер XX века// Проблемы теории и практики управления. – 1999. – №4.
66. Эпштейн С.И. Индустриальная социология в США. – М.. 1992.
67. Эмерсон Г. Двенадцать принципов производительности //Управление это наука и искусство: А.Файоль, Г.Эмерсон, Ф.Тейлор, Г.Форд. – М.: Изд-во Республика, 2002. – 351 с.
68. Якокка Л. Карьера менеджмента. – М., 1992.
69. Burnham J. The Managerial Revolution. What is happening in the world. – N.Y., 1941.

70. Berle A. A., Means G. The Modern Corporation and Private Property. N. Y., 1932.
71. Berle A A New Directions in the New World, N. Y., 1940.
72. Berle A. A. The Twentieth Century Capitalist Revolution. N. Y.1955.;
73. Berle A. A. Power Without Property. N. Y., 1959.
74. Berle A. A. The American Economic Republic. N. Y., 1963.
75. Berle Adolf A,Gardiner C. Means. The Modern Corporation and Private Property.– N.Y., 1934.
76. Bell D. The Cultural Contradictions of Capitalism. N. Y., 1976.
77. Duffy W., Neuberger E., Comparative Economic Systems: a Decision-Making Approach, Boston, Allyn and Bacon Inc. 1976.
78. Douglas Mc Gregor. The Human Side of Enterprise.– N.Y.; Toronto And., 1960
79. John Sheldrake. Management Theory: from Teylorism to Japanization. – Boston, International Business Press, 1996.
80. The Mary Parker Follett Award <http://www.h-net.msu.edu/~apsaph/follett2.htm>
81. Liquid Leadership <http://sunsite.utk.edu/FINS/Mary Parker Follett7Fins-MPF-03.txt>
82. Mayo E. The Social problem of an Industrial Civilisation With an appendix on the political problem – 1946.
83. Kim Wook, The Political Economy of Grows: Chaebols and Korea Economy of Grows// Korea Observer. Vol XXV.– 1994. № 1, p.94.
84. Chester I. Barnard. The function of the executive: – Harvard: university press Cambridge, Massachusetts, and London, England, 1968.
85. Ph. Muller, P.Silberer. L'homme en situation industrielle. Paris. 1968.
86. Steers R. The Chaebol.–N.Y.: Oxford Univ. Press, 1990.
87. Song Y. N. The rise of Korean Economy.– Oxford,1990.
88. <http://westrek.hypermart.net/scientific/scientific 04.htm>