

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Забайкальский государственный университет»
(ФГБОУ ВПО «ЗабГУ»)

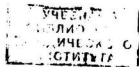
**Н.Г. Савосина
И.Н. Васильева**

Организация и управление в системе таможенных органов

*Учебное пособие
для студентов специальности
080115 - Таможенное дело*

Чита
РИК ЗабГУ
2011

УДК 342 (075)
ББК 67. 401.21 я 7
ББК X 401.21 я 7
С 136



Рецензенты:

- 1) П.В. Суров, заместитель начальника по правоохранительной деятельности Читинской таможни;
2) Р.В. Антопов, заведующий кафедрой истории и теории права ЗИП СибУПК, кандидат юридических наук

С 136 Савосина Н.Г.

Организация и управление в системе таможенных органов: учеб. пособие / Н.Г. Савосина, И.Н. Васильева. – Чита: ЗабГУ, 2011. – 166 с.

ISBN 978-5-9293-0666-2

В учебном пособии освещаются вопросы организационной структуры, модели и процесс управления в системе таможенных органов в условиях вступления России в Таможенный союз и принятием нового таможенного законодательства.

Учебное пособие предназначено для студентов, обучающихся по специальности «Таможенное дело».

УДК 342 (075)
ББК 67.401.21 я 7
ББК X 401.21 я 7

Утверждено и рекомендовано к изданию решением редакционно-издательского совета ЗабГУ.

Ответственный за выпуск Н.Г. Савосина, зав. кафедрой административного права и таможенного дела.

ISBN 978-5-9293-0666-2

© И.Н. Васильева, Н.Г. Савосина, 2011
© Забайкальский государственный университет, 2011

ПРЕДИСЛОВИЕ

Управление в таможенных органах осуществляется в специфических условиях, во многом отличных от управления в других областях общественной жизни. Таможенная система включает в себя множество различных элементов, подсистем, которые находятся между собой в определенных отношениях и взаимодействуют друг с другом.

Задача управления – поддержание их в оптимальном соответствии друг другу, целям таможенной службы как социально-экономической организации, выполняющей специфические функции.

Факторами, способствующими актуальности изучения вопросов управления в таможенных органах, также являются следующие:

во-первых – управление в таможенных органах характеризуется высокой степенью централизации, которая является необходимой основой для всей жизни и деятельности таможенных органов;

во-вторых – таможенная система отличается большой динамичностью;

в-третьих – управление в таможенных органах характеризуется высокой степенью социально-политической ответственности, которая возлагается на органы управления и руководителей за принятые решения, за «управленческий акт».

Ошибки в управлении таможенным делом могут привести к серьезным экономическим и политическим последствиям для государства в целом.

ВВЕДЕНИЕ

Выполнение задач и функций, возложенных на таможенные органы Российской Федерации, невозможно без понимания основных теоретических положений, раскрывающих сущность и содержание управления. Управление без специальных управленческих знаний иногда приводит к существенным просчетам в деятельности, наносит вред в деле обеспечения интересов Российской Федерации.

За последние годы таможенные органы решают важнейшие государственные задачи, что требует внедрения в их деятельность различных инноваций, в том числе организационного характера. Создание новых структур, изменение действующих влечет упразднение и передачу полномочий и, как следствие влияет на содержание, стиль, выбор форм и методов управления в целом коллектива и персонала, в частности.

Важной качественной характеристикой коллектива является его профессиональная зрелость. Она характеризуется прочными связями между его членами, возникающими на основе общих ценностных ориентаций, позитивно окрашенных неформальных отношений. Личные разногласия быстро устраняются, дисциплина носит сознательный характер, появляется чувство гордости за свой коллектив, складываются устойчивые традиции. Сотрудники имеют возможность раскрыть свой творческий потенциал, с энтузиазмом относятся к решению поставленных задач.

Таможенное дело как субъект и объект управления является открытой, динамично развивающейся системой, и представляет собой сложный предмет для изучения и требует соответствующего уровня подготовки специалиста по таможенному делу.

Настоящее учебное пособие призвано восполнить данные цели. В нем на основе научного и учебного материала, а также последних изменений таможенного законодательства раскрыта сущность организации и управления в системе таможенных органов.

Пособие состоит из введения, трех глав, заключения. В первой главе осящаются организационные и управленческие основы системы таможенных органов. Ориентируясь на действующее законодательство и проводя сравнение с новеллами, авторы раскрывают систему таможенных органов, организационную структуру управления таможенными органами с учетом звеньев и уровней, функциональное предназначение таможенных органов, их формы и методы управления.

Вторая глава раскрывает сущность управленческой деятельности, процесс управления, управленческие решения и организацию планирования в управлении таможенными органами.

Третья глава детализирует систему управления персоналом как часть общей системы организации и управления таможенными органами.

Учебное пособие рекомендовано студентам, обучающимся на специальности 080115.65 «Таможенное дело», а также всем интересующимся вопросами управления в таможенных органах и органах государственной власти в целом.

Глава 1. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ОСНОВА СИСТЕМЫ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ

1.1. Организационная структура управления таможенных органов

Согласно ч. 2 ст. 6 таможенного кодекса таможенного союза, система таможенных органов определяется законодательством государства – члена таможенного союза. Такая отсылочная формулировка позволяет установить, что в новом формате международных отношений не создается новая управленческая система таможенных органов как организационная структура, внутренняя национальная система таможенных органов также не претерпевает изменения по требованию союза. Таможенный союз предоставляет право государству – члену союза – самому в рамках национального законодательства формировать систему и структуру таможенных органов.

Кроме таможенного кодекса таможенного союза, для России имеет особое значение вступающий в юридическую силу ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» от 27 ноября 2010 г. № 311, приходящий на смену Таможенному кодексу РФ. Согласно ему, таможенные органы в современной России составляют единую федеральную централизованную систему (ч.1 ст. 9 гл. 2 закона). В данную систему входят: федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела; региональные таможенные управления, таможни, таможенные посты (ст. 10), а также специализированные таможенные органы и представительства в иностранных государствах (ч. 4 и ч. 6 ст. 10). Возглавляет систему таможенных органов в России Правительство РФ (ч.1 ст. 3).

В систему организаций таможенной инфраструктуры также входят: научно-исследовательские, образовательные высшего и дополнительного профессионального обучения учреждения, учреждения здравоохранения, информационно-вычислительные центры, унитарные предприятия, печатные издания и иные предприятия и учреждения для осуществления задач и функций таможенных органов (ст. 34).

Следовательно, под системой таможенных органов законодатель усматривает совокупность таможенных органов разных уровней и звеньев управления (международного, федерального государственно-го, регионального государственного, функционального и пр.). Между таможенными органами устанавливается взаимосвязь в осуществлении функций таможенного дела.

Любая система обладает структурой, имеет свою цель, иерархичность, взаимозависимость.

В иерархической структуре системы таможенных органов системообразующим элементом будет являться сам таможенный орган.

Следует учесть, что термина «таможенный орган» в действующем законодательстве не закреплено. Принимая во внимание приведенную законодательную трактовку системы таможенных органов и анализируя положения о них, под таможенным органом следует признавать орган исполнительной власти, наделенный в соответствии с международным и национальным законодательством функциями, правами, полномочиями в области таможенного дела.

Согласно ч. 1 ст. 2 ФЗ № 311, под таможенным делом следует понимать 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.

Как отмечает В.В. Макрусов, таможенное дело раскрывается в новом законодательстве только через таможенное регулирование. Таковое значение термина «таможенное дело» – узкое. В широком значении таможенное дело – это сфера государственной политики, особая область государственных интересов, специфическое направление деятельности системы государственной власти по регулированию и контролю экономических процессов России, в первую очередь во внешнеэкономической деятельности¹.

В общей теории управления таможенное дело – специфическое социально-экономическое явление, развивающийся институт, представляющий собой, с одной стороны, большой, а с другой – особый специальный предмет изучения².

Анализируя таможенное дело с позиции управления, ученые приходят к выводам, что таможенное дело следует рассматривать как систему управления и субъект управления.

Таможенное дело как система имеет в своем составе две базовые подсистемы: собственное таможенное дело как управляющую подсистему и сферу ВЭД как объект управления.

Таможенное дело как субъект управления – это система управления сферой ВЭД, участниками ВЭД, товарами и транспортными средствами, перемещаемыми через таможенную границу – объектами управления³.

Исходя из представленных определений, признаками таможенного органа являются:

¹ См.: Макрусов В.В. Таможенный менеджмент: учеб. пособие. – М.: Рос. таможенной акад., 2009. – С. 113.

² См.: Макрусов В.В. – Там же. – С. 61.

³ См.: Макрусов В. В. – Там же. – С. 62.

1) принадлежность к системе органов исполнительной власти с присущими ей чертами;

2) принадлежность к системе органов внешнеэкономической деятельности, непосредственно связанных с перемещением товаров и транспортных средств в пределах таможенной границы;

3) принадлежность к системе государственных органов, наделенных полномочиями по применению мер таможенно-тарифного регулирования, контроля за соблюдением норм, связанных с запретами и ограничениями при ввозе и вывозе товаров;

4) соблюдение и исполнение законодательства РФ;

5) обладание признаками субъекта управления в сфере ВЭД.

Следовательно, под таможенным органом следует понимать структурообразующий элемент системы управления таможенным делом, наделенный в соответствии с законодательством исполнительно-распорядительными функциями в таможенном регулировании и контроле и осуществляющий управление в сфере внешнеэкономической деятельности.

Федеральным законом № 311 система таможенных органов определяется с учетом двух принципов – федерализма и централизации. Они определяют организационную структуру управления в этой системе и характер взаимоотношений. Для раскрытия организационной структуры управления таможенных органов следует обратиться к терминологии «управление» и «организация».

Управление – это непрерывный информационный процесс воздействия на сотрудников таможенных органов, обеспечивающий их целенаправленное поведение при изменяющихся внешних и внутренних условиях, путем принятия и реализации управленческих решений.

Механизм управления составляют законы, принципы, цели, методы и функции.

Под термином «организация» следует понимать вид деятельности, состоящий в формировании системы управления и обеспечения ее функционирования, то есть определения системы государственных органов (органов исполнительной власти), установление их правового положения, формирование государственной службы в этих органах, совершенствование структуры управления, его форм и методов.

Согласно определению, элементами механизма организации являются:

- 1) наличие государственного органа (органа исполнительной власти) как элемента единой системы;
- 2) наличие правового положения государственного органа для реализации возложенных государством функций;
- 3) совершенствование структуры управления;
- 4) наличие форм и методов управления;
- 5) формирование и функционирование государственной службы.

Раскроем подробнее в данном параграфе систему и структуру организации управления таможенных органов.

Под организационной структурой государственного управления следует понимать особое государственно-правовое явление, обусловленное общественно-политической природой, социально-функциональной ролью, целями и содержанием государственного управления в обществе.

В научной литературе встречаются равнозначные термины: организационная структура государственного управления и структура государственного органа.

Организационная структура управления – совокупность специализированных функциональных подразделений, взаимосвязанных в процессе обоснования, выработки, принятия и реализации управленческих решений⁴. По мнению Г. В. Атаманчука, под структурой государственного органа обычно понимается совокупность его подразделений, а в них должностей, схема распределения между ними функций и полномочий, возложенных на орган, система взаимоотношений этих подразделений и должностей⁵. Нами они также в дальнейшем будут употребляться как равнозначные.

Исходя из представленных трактовок, существенными признаками организационной структуры управления будут являться:

- 1) состав. Он включает следующие элементы: государственный служащий – государственная должность – функциональное подразделение – государственный орган. Системообразующим элементом является государственная должность, которую замещает государственный служащий. Согласно ч. 3 ст. 9 ФЗ № 311, в структуре таможенных органов государственные служащие замещают две разновидности государственных должностей: сотрудников и государственных гражданских служащих. Сотрудники обеспечивают реализацию полномочий таможенного органа по правоохранительной деятельности. Государственные гражданские служащие обеспечивают реализацию полномочий таможенного органа по административной и фискальной деятельности.

Функциональными подразделениями являются структурные подразделения, реализующие функции таможенных органов. В соответствии с ч. 4 ст. 10 ФЗ № 311 по общему правилу такими структур-

⁴См.: Организационная структура управления: <http://www.businessstudio.ru/procedures/glossary>

⁵См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. – М.: Омега, 2004.

ными подразделениями в федеральном органе являются департаменты и управления. Иные таможенные органы создают структурные подразделения на основании положения, утверждаемого федеральным таможенным органом.

Государственный орган – единичная структура власти, формально созданная государством для осуществления закрепленных за ней его целей и функций. В государственном органе создаются и реализуются управленческие решения и действия. Основными признаками государственного органа являются:

- а) функциональные, раскрывающие его в качестве структуры, выполняющей определенные функции государства;
- б) социологические, рассматривающие его как коллектив людей, выполняющих возложенные государственные задачи;
- в) юридические, закрепляющие компетенцию органа;
- г) организационные, утверждающие принадлежность органа к какому-либо государственному аппарату.

Являясь органом исполнительной власти, который входит в единую федеральную централизованную систему этих органов, таможенный орган представляет собой разновидность государственного органа с присущими ему признаками. Таможенные органы входят в государственный аппарат системы исполнительной власти.

Компетенция таможенных органов закреплена не только в законодательных, но и подзаконных актах. Реализуемые функции государства – это фискальная и правоохранительная. В связи с этим структурные подразделения сформированы преимущественно с учетом двух этих целей и функций.

Элементами организационной структуры управления являются уровни и звенья и взаимоотношения.

В настоящее время в системе таможенных органов представлены 4 уровня управления: федеральный, представленный Федеральной таможенной службой (ФТС), федеральный окружной (региональные таможенные управления – РТУ), региональный – таможи, в том числе специализированные (месторасположение – территория субъекта РФ, но осуществление функций федерального органа), муниципальный – таможенные посты (месторасположение – муниципальная территория, но осуществление функций федеральных).

Критериями установления уровней управления является территориальное местонахождение органа, объем реализуемой компетенции, степень отношения к центральному органу, социально-экономические условия.

К звеньям управления в системе таможенных органов относятся: ФТС России, управления, главные управления и иные самостоятельные отделы, РТУ, отделы РТУ, таможи, отделы таможен, таможенные посты и отдельные специалисты – должностные лица, выполняющие соответствующие профессиональные или управленческие функции.

Согласно ст. 14 ФЗ № 311, условиями определения местонахождения таможенных органов в современной России являются:

- 1) нахождение только в пунктах пропуска через Государственную границу;
- 2) объем пассажиро- и товаропотока;
- 3) степень интенсивности развития внешнеэкономических связей субъектов РФ;
- 3) уровень развития транспортных коридоров и транспортной инфраструктуры;

4) потребности участников внешнеэкономической деятельности и транспортных организаций.

Перечисленные условия составляют предмет взаимоотношений таможенных органов между звеньями и уровнями управления в системе таможенных органов.

При соблюдении таких условий ФТС России берет на себя обязательство по созданию или реорганизации таможенного органа.

Так, в связи с указанными условиями на территории России, в том числе и Забайкальского края, проходит реорганизация таможенных органов, их подразделений. Согласно приказу ФТС России от 29 июня 2011 г. № 1380, с 30 сентября 2011 г. изменяется статус Забайкальской и Читинской таможи. Читинская таможня переходит в статус объединенной региональной управленческой, а Забайкальская утрачивает самостоятельный управленческий статус и преобразовывается в Забайкальский таможенный пост.

В структуру новой Читинской таможи войдет Забайкальский таможенный пост штатной численностью 117 единиц (51 единица должностей сотрудников, 51 единица должностей федеральных государственных гражданских служащих и 15 единиц работников) за счет штатной численности реорганизуемой Забайкальской таможи.

В подчинение новой Читинской таможи перейдут следующие посты: Приаргунский, ДАПП Олочи, Соловьевский, Борзинский, ДАПП Староцурухайтуйский, МАПП Забайкальск, ЖДПП Забайкальск и таможенные посты Забайкальской таможи.

Относительно реализуемых полномочий, согласно приведенному приказу, во вновь образованную таможню передаются:

1) дела об административных правонарушениях, находящиеся в производстве и архивах;

2) вещественные доказательства по делам об административных правонарушениях, в том числе товары, изъятые в ходе производства по делам об административных правонарушениях, постановления, по которым не вступили в законную силу;

3) электронная база данных по делам об административных правонарушениях;

4) электронная база данных бюджетных платежей;

5) электронная база данных таможенных документов и их бумажных копий;

6) электронная база данных по предоставленным льготам и тарифным преференциям;

7) электронная база данных по задолженности по уплате таможенных и иных платежей, пеней, административных штрафов и прочая информация и др.

С учетом функциональных изменений происходят и структурные преобразования в таможенных органах федерального и окружного уровней управления.

В настоящее время структура центрального аппарата ФТС России включает⁶:

а) руководящий состав: руководителя, первого заместителя, функциональных заместителей руководителя и статс-секретаря;

б) главное организационно-инспекторское управление, главное управление информационных технологий, главное управление организации таможенного оформления и таможенного контроля, главное управление по борьбе с контрабандой, главное управление тылового обеспечения, главное управление федеральных таможенных доходов и

⁶ См.: Структура представлена по состоянию на 12.01.2011 г. согласно официальному сайту <http://www.customs.ru/>

тарифного регулирования, главное финансово-экономическое управление, главное управление таможенных расследований и дознания;

в) управление делами, правовое управление, управление государственной службы и кадров, управление торговых ограничений, валютного и экспортного контроля, управление по связям с общественностью, управление по противодействию коррупции, управление таможенного сотрудничества, управление таможенной статистики и анализа, контрольно-ревизионное управление, управление правового обеспечения законопроектной деятельности, управление товарной номенклатуры, аналитическое управление, региональное таможенное управление организации силового обеспечения.

Сибирское таможенное управление как разновидность регионального управления на территории Сибири, согласно приказу ФТС России от 12 января 2005 г. № 7 «Об утверждении общего положения о региональном таможенном управлении и общего положения о таможене», включает кроме руководящего звена функциональные службы, находящиеся в подчинении соответствующих профилю деятельности главных управлений и управлений центрального аппарата ФТС России. Таковыми являются подразделения службы организации таможенного контроля, службы федеральных таможенных доходов, правовой службы, финансово-бухгалтерской службы, службы собственной безопасности, службы таможенной инспекции, кадровой службы, организационно-инспекторской службы, информационно-технической службы, службы силового обеспечения, тыловой службы, отдела документационного обеспечения, отдела по связям с общественностью, отдела таможенного сотрудничества, архивного отделения⁷.

⁷ См.: Структура представлена с официального сайта: <http://stu.customs.ru/>

В систему таможенных органов, находящихся в ведении СТУ, входят 13 таможен, 2 оперативных таможни и 69 таможенных постов, территориально находящихся в 12 субъектах РФ.

Согласно типовому положению о региональном таможенном управлении, утвержденном приказом ФТС России 12 января 2005 г. № 7, РТУ возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности руководителем ФТС России. Начальник РТУ имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности руководителем ФТС России по представлению начальника РТУ. На период отсутствия начальника РТУ временное исполнение его обязанностей возлагается на первого заместителя начальника РТУ или на заместителя начальника РТУ. Начальник РТУ несет персональную ответственность за осуществление возложенных на РТУ полномочий, выполнение программ, планов и показателей деятельности РТУ. Начальники структурных подразделений РТУ назначаются на должность и освобождаются от должности приказами РТУ по согласованию с соответствующими функциональными подразделениями ФТС России. Начальник службы собственной безопасности РТУ и главный бухгалтер РТУ назначаются на должность и освобождаются от должности руководителем ФТС России.

В соответствии с приказом ФТС России от 16.05.2006 г. № 443 в ред. от 11.09.2008 г. № 1125 «О типовых структурах таможенных органов Российской Федерации» типовая структура таможни включает следующие функциональные подразделения:

а) по экономической деятельности: таможенных платежей, контроля таможенной стоимости, товарной номенклатуры и происхождения товаров, торговых ограничений и экспортного контроля, защиты прав интеллектуальной собственности, валютного контроля, распоря-

жения имуществом и исполнения постановлений уполномоченных органов, таможенной статистики;

б) по правоохранительной деятельности: инспектирования профилактики правонарушений, административных расследований, дознания, борьбе с контрабандой наркотиков, по борьбе с особо опасными видами контрабанды, Оперативно-розыскное, таможенной охраны, Специальный отряд быстрого реагирования, Оперативно-боевое, Оперативно-дежурное, Учетно-регистрационное, Авиационное, Криминалистическое, Морское, Кинологическое, Оперативно-поисковое, Оперативно-техническое, Оперативно-аналитическое;

в) по таможенному контролю: таможенных процедур и таможенного контроля, контроля за таможенным транзитом, таможенных режимов, технических средств таможенного контроля и технических средств охраны, информационной безопасности и технической защиты информации, применения системы управления рисками, эксплуатации функциональных подсистем и информационного обеспечения, подтверждения экспорта товаров, телекоммуникаций и системотехнического обеспечения средств вычислительной техники, связи, таможенного контроля за деляющимися и радиоактивными материалами, применения инспекционно-досмотровых комплексов;

г) по работе с кадрами;

д) по тыловому обеспечению;

е) самостоятельные: правовое; защиты государственной тайны и специальной документной связи; документационного обеспечения; таможенной инспекции; собственной безопасности; организационно-аналитическое; бухгалтерского учета и финансовой экспертизы; по связям с общественностью.

В отличие от типовой структуры любой таможни, для оперативной характерно наличие только одной функциональной направленности – правоохранительной. По этой причине основными подразделениями являются оперативные, криминалистические, кинологические, дознания, административных расследований, взаимодействия с иными государственными органами России и зарубежных стран по правоохранительной деятельности. Иные подразделения, как: правовое, документационное и пр., выполняют обеспечивающую функцию.

Специфической особенностью подразделений таможенных постов, находящихся в пунктах пропуска через Государственную границу (автомобильные, железнодорожные, воздушные, морские), является их исполнительный характер реализации основных функций таможенных органов (фискальных и правоохранительных). Их иное наименование - пограничные посты.

Они формируются в отсутствие штабных, кадровых, документационных и иных самостоятельных подразделений, выполняющих обеспечивающие функции управления. Для реализации этих функций формируется отдельная самостоятельная должность (например, по правовой работе), или в структуре подразделений эти функции, если они возложены федеральным органом на таможенный пост, выполняет назначенное должностное лицо.

Указанные подразделения типовой структуры с учетом приведенных законодательных условий могут претерпевать изменения (сокращаться, реорганизовываться, сливаться). Согласно ч. 2 ст. 10 ФЗ № 311, создание, реорганизация и ликвидация региональных таможенных управлений, равно как таможен и таможенных постов, осуществляется в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

Индивидуальное положение региональных таможенных управлений, таможен и таможенных постов утверждается федеральным органом исполнительной власти в области таможенного дела (ФТС России).

Согласно типовому (общему) положению о таможенном poste, утвержденном приказом ФТС России 13.08.2007 г. № 965, таможенный пост возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности руководителем ФТС России. Начальник таможенного поста может иметь заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности начальником таможни по согласованию с региональным таможенным управлением. Заместитель начальника таможенного поста, подчиненного таможне, непосредственно подчиненной ФТС России, назначается начальником таможни. Заместитель начальника таможенного поста, являющегося юридическим лицом, назначается начальником таможенного поста. На период отсутствия начальника таможенного поста временное исполнение его обязанностей возлагается на одного из заместителей начальника таможенного поста в соответствии с распределением обязанностей.

Иные должностные лица таможенного поста назначаются на должность и освобождаются от должности приказом таможни, а таможенного поста, являющегося юридическим лицом, - приказом таможенного поста. Начальник таможенного поста несет персональную ответственность за осуществление возложенных на таможенный пост полномочий, выполнение программ, планов и показателей деятельности таможенного поста.

Организация государственного управления, под которой следует понимать не только группу людей, но и деятельность по реализации

государственного управления, взаимодействие ее элементов, устойчивую взаимосвязь;

Наличие управленческого решения, влияющего на развитие организационной структуры и функционирования государственного органа⁸.

Для осуществления качественного государственного управления следует учитывать не только набор элементов, сколько механизм и характер взаимодействия.

При анализе организационной структуры таможенных органов устанавливаются следующие виды взаимоотношений:

1) вертикальные (ФТС – РТУ – таможня – таможенный пост; главное управление организации таможенного оформления и таможенного контроля ФТС - подразделения службы организации таможенного контроля СТУ - подразделения по таможенному контролю таможни). Данным отношениям чаще всего присуща линейная («сверху – вниз») модель управления с характерной ярко выраженной субординацией. При реализации функции таможенного органа, например: правоохранительной, устанавливается функциональная модель управленческих отношений.

Согласно представленной схеме, в приказе ФТС № 443 устанавливается так называемая линейно-функциональная модель управленческих отношений. Это введение должностей заместителей начальника таможни по функциональному направлению деятельности таможенного органа: экономической, правоохранительной, таможенного контроля, тылового обеспечения, а также по мобилизационной работе. Управленческие решения таких руководителей носят обязательный,

⁸ См.: Прим. Об управленческом решении будет изложено во второй главе настоящего пособия

субординационный, реже рекомендательный характер. При реализации возложенных на функционального руководителя полномочий он выполняет также координационную функцию (в силу нахождения в подчинении нескольких функциональных подразделений и подчиненных как в своем подразделении, так и нижестоящих соответствующих подразделений таможенных органов);

2) горизонтальные (внутри системы подразделений по таможенному контролю и (или) системы подразделений по правоохранительной деятельности таможи, в том числе между таможами, таможенными постами и т.д.). В этих отношениях стороны должны находиться на одном организационно-правовом уровне. Чаще всего в таких отношениях присутствуют элементы механизма взаимодействия, партнерства, координации. Управленческое решение предполагает его выработку коллегиально или через обмен мнениями и информацией совместно. В последнем случае они могут перейти в разновидность диагональных, если стороны не будут находиться в соподчинении.

Ярким примером таких отношений являются решения Таможенного союза, договорной управленческий характер, а также заключенные административные соглашения (договоры) международного, межведомственного и внутриведомственного характера;

3) диагональные (Забайкальская таможня и Оперативная Сибирская таможня; Забайкальская таможня и иные взаимодействующие с ней государственные органы региона). Для таких отношений присуще ярко выраженная координация, взаимодействие при отсутствии организационной соподчиненности друг другу. Такие отношения допустимы на основании как законодательных, так и подзаконных норм.

Так, в соответствии со ст. 23 ФЗ № 311 таможенные органы осуществляют свои функции как самостоятельно, так и во взаимо-

действию с иными государственными органами. Согласно положению о Федеральной таможенной службе, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459 (п. 4), «Федеральная таможенная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через таможенные органы и представительства Службы за рубежом во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, Центральным банком Российской Федерации, общественными объединениями и иными организациями». Такая формулировка как «во взаимодействии» в приведенной норме указывает на реализацию диагональных (координационных) отношений. Аналогичную норму устанавливаем в положениях о таможе и таможенном poste.

Условиями взаимодействия являются наличие идентичных функций (например, правоохранительных), возложение исполнения функций таможенных органов иным государственным органам при контроле со стороны таможенных органов, обмен информацией, материалами дел об административных правонарушениях или преступлениях в случае их выявления и отнесения к компетенции иных государственных органов.

Кроме ярко выраженных моделей управленческих отношений наблюдаются и иные. Например, *линейно-штабная* модель. Она выражается в установлении в структуре таможенного органа, например, должности помощника начальника таможи.

Реализация концепций, решений Комиссии таможенного союза, федеральных целевых программ Правительства России и пр., таможенными органами России создает *программно-целевую* модель управленческих отношений. Эта же модель отношений используется

оперативными службами при быстром реагировании на правонарушения.

Приведенные разные виды моделей управленческих отношений указывают на наличие смешанной модели организационной структуры таможенных органов⁹.

Организационная структура управления таможенных органов представляет совокупность органов, а в них структурных подразделений и должностных лиц, исполняющих и обеспечивающих исполнение функций государственного управления в сфере таможенного дела.

1.2. Функционально-целевое предназначение таможенных органов и их подразделений

Как было установлено в первом параграфе настоящего пособия, организация управления включает не только структурные элементы, но и взаимоотношение между ними. Возникнуть, измениться, прекратиться такие взаимоотношения могут при наличии правового положения структурных элементов.

В системе таможенных органов правовое положение следует устанавливать как относительно индивидуальных субъектов взаимоотношений (государственных служащих, должностных лиц), так и коллективных.

Традиционно правовое положение коллективного субъекта включает такие компоненты, как цели, функции, задачи, полномочия органа исполнительной власти. Составляя компетенцию таможенного органа, эти же элементы являются элементами механизма управления.

⁹ См.: Организационные структуры управления в системе таможенных органов. // <http://www.transportall.ru/>

Цель – представление руководителя таможенного органа о том, какой должна быть управляемая система. Наличие целеполагания характерно для любой системы управления.

Анализ нормативно-правовых актов, закрепляющих правовое положение таможенных органов, позволяет установить три ярко выраженных цели таможенного дела. Каждая из целей достигается через реализацию функций отдельных таможенных органов и деятельность их структурных подразделений.

Подразделения таможенных органов по целевой направленности можно классифицировать на:

- 1) реализующие правоохранительную цель (службы и подразделения таможенных расследований, административных расследований, дознания, оперативно-розыскные, кинологические, силового обеспечения (СОБРа, дежурных групп и др.), собственной безопасности, по борьбе с контрабандой (культурных ценностей, авторского права, наркотиков), таможенного и валютного контроля);
- 2) реализующие экономическую цель (службы, подразделения, осуществляющие взимание таможенных доходов (платежей, пошлин, сборов и др.), организацию и контроль декларирования и др.);
- 3) реализующие административную (управленческую) цель (подразделения управления делами, правового управления, организационно-инспекторского, контрольно-ревизионного и др.).

Каждая из приведенных целей достигается через осуществление функций. Функции управления – это конкретный вид управленческой деятельности, для реализации которого требуются определенные управленческие работы (операции).

В соответствии со ст. 12 ФЗ № 311 таможенные органы выполняют следующие основные функции:

1) проводят таможенный контроль, совершенствуют методы совершения таможенных операций и проведения таможенного контроля, создают условия, способствующие ускорению товарооборота при ввозе товаров в Российскую Федерацию и вывозе товаров из Российской Федерации;

2) содействуют развитию внешней торговли Российской Федерации, внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, ускорению товарооборота;

3) ведут таможенную статистику внешней торговли и специальную таможенную статистику;

4) взимают таможенные пошлины, налоги, антидемпинговые, специальные и компенсационные пошлины, таможенные сборы, контролируют правильность исчисления и своевременность уплаты указанных пошлин, налогов и сборов, принимают меры по их принудительному взысканию;

5) обеспечивают на территории Российской Федерации соблюдение порядка перемещения товаров и транспортных средств международной перевозки через таможенную границу Таможенного союза;

6) обеспечивают, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, соблюдение установленных в соответствии с международными договорами государств – членов Таможенного союза и законодательством Российской Федерации запретов и ограничений в отношении товаров, ввозимых в Российскую Федерацию и вывозимых из Российской Федерации;

7) обеспечивают в пределах своей компетенции защиту прав на объекты интеллектуальной собственности;

8) выявляют, предупреждают, пресекают преступления и административные правонарушения, отнесенные законодательством Рос-

сийской Федерации к компетенции таможенных органов, а также иные связанные с ними преступления и правонарушения, проводят неотложные следственные действия и осуществляют предварительное расследование в форме дознания по уголовным делам об указанных преступлениях, осуществляют административное производство по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела (о нарушении таможенных правил), оказывают содействие в борьбе с коррупцией и международным терроризмом, осуществляют противодействие незаконному обороту объектов интеллектуальной собственности, наркотических средств, психотропных веществ, оружия и боеприпасов, культурных ценностей и иных предметов, перемещаемых через таможенную границу Таможенного союза и (или) через Государственную границу Российской Федерации;

9) содействуют осуществлению мер по защите государственной безопасности, общественного порядка, нравственности населения, жизни и здоровья человека, животных и растений, охране окружающей природной среды, защите интересов потребителей товаров, ввозимых в Российскую Федерацию;

10) осуществляют в пределах своей компетенции контроль за валютными операциями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, а также с ввозом товаров в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации, в соответствии с международными договорами государств – членов Таможенного союза, валютным законодательством Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами органов валютного регулирования;

11) содействуют развитию экспортного и транзитного потенциала Российской Федерации, оптимизации структуры экспорта, за-

щипають с использованием средств таможенного регулирования интересов отечественных товаропроизводителей, постоянно совершенствуют систему таможенного контроля, способствующую оптимальному использованию ресурсов таможенных органов;

12) обеспечивают в соответствии с международным договором государств – членов Таможенного союза меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма при осуществлении контроля за перемещением через таможенную границу Таможенного союза валюты государств-членов Таможенного союза, ценных бумаг и (или) валютных ценностей, дорожных чеков;

13) разъясняют заинтересованным лицам их права и обязанности в области таможенных правоотношений, оказывают содействие в пределах своих полномочий участникам внешнеэкономической деятельности в реализации ими своих прав при совершении таможенных операций в отношении товаров и транспортных средств международной перевозки;

14) обеспечивают выполнение международных обязательств Российской Федерации в части, касающейся таможенного дела, осуществляют сотрудничество с таможенными и иными компетентными органами иностранных государств, международными организациями, занимающимися вопросами таможенного дела;

15) осуществляют информирование и консультирование в области таможенного дела, обеспечивают в установленном порядке государственные органы, организации и граждан информацией по вопросам таможенного дела;

16) проводят научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки в области таможенного дела.

Приведенные функции носят основной (общий) характер, то есть реализуются они всеми таможенными органами независимо от централизации и ведомственной подчиненности. Перечень данных функций не является исчерпывающим. Он может быть дополнен и уточнен как действующим законодательством, так и рядом подзаконных нормативно-правовых актов. В частности, Положением о Федеральной таможенной службе, Положениями о региональных таможенных управлениях, таможнях и таможенных постов как типовыми, так и индивидуальными.

Так, согласно ч. 2 и 3 ст. 3 ФЗ № 311, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела, в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза и (или) законодательством Российской Федерации осуществляет функции:

1) по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в области таможенного дела, в том числе в сфере таможенных платежей и определения таможенной стоимости товаров;

2) обеспечивает единообразное применение всеми таможенными органами на территории Российской Федерации таможенного законодательства Таможенного союза и законодательства Российской Федерации о таможенном деле;

3) по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере таможенных платежей и определения таможенной стоимости товаров (надеясь функциями и полномочиями в области финансов).

Данные функции для ФТС России являются основными и отличаются центральный орган от подведомственных. Ни региональные

управления, ни таможи, ни таможенные посты не вправе осуществлять указанные функции. В этом проявляется централизация системы таможенных органов.

При сопоставлении приведенных функций, закрепленных законодателем в ФЗ № 311 как основные, с функциями, закрепленными в типовых положениях таможенных органов, устанавливается ряд особенностей:

1) с учетом норм ст. 14 ФЗ № 311 приведенные по закону основные функции ярко отражают сущность современной деятельности таможенных органов. Они переориентированы на международное законодательство, внешнеэкономическую деятельность;

2) они носят преимущественно исполнительный характер (выявление, раскрытие, обеспечение и пр.) и касаются преимущественно тех таможенных органов, которые относятся к пограничным. Таможенные органы, наделяемые управленческими функциями, как то РТУ или ФТС России, хотя и призваны реализовывать приведенные функции, но их главная задача организовывать, регулировать и контролировать реализации функций;

3) они носят обобщающий характер и требуют уточнения в реализации на подзаконном уровне. В подзаконных актах они именуются специальными функциями.

Так, в соответствии с положением «О Федеральной таможенной службе», утвержденном постановлением Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459, ФТС России также уполномочена осуществлять специальные функции, которые указывают на правоохранительную направленность таможенных органов. Это функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями.

Независимо от уровня управления (федерального, регионального) все таможенные органы осуществляют функции по контролю и надзору в области таможенного дела и агента валютного контроля.

При реализации указанных функций центральный орган не столько осуществляет функцию (непосредственно исполняет), сколько осуществляет руководство по обеспечению исполнения функции. Тому подтверждением является ст. 1 положения «О региональном таможенном управлении», утвержденном приказом ФТС России 12 января 2005 г. № 7. Региональное таможенное управление (РТУ) является таможенным органом, входящим в единую федеральную централизованную систему таможенных органов Российской Федерации и обеспечивающим реализацию задач и функций ФТС России в регионе деятельности РТУ в пределах компетенции, определенной Положением. Аналогичная трактовка закреплена в «Общем положении о таможне», гласящей: «таможня является таможенным органом, входящим в единую федеральную централизованную систему таможенных органов Российской Федерации и обеспечивающим реализацию задач и функций ФТС России в регионе деятельности таможни в пределах компетенции, определенной Положением».

Формулировка «обеспечивающим реализацию» указывает на субординационную подчиненность центральному органу (ФТС), отсутствие самостоятельности в исполнении и принятии управленческих решений нижестоящим таможенным органом без разрешения вышестоящего.

При строгой централизации каждый нижестоящий таможенный орган сохраняет за собой право осуществлять функции по руководству нижестоящими подчиненными таможенными органами. Так, таможня осуществляет руководство деятельностью подчиненных та-

моженных постов (далее - таможенные посты) и является по отношению к ним вышестоящим таможенным органом.

Следовательно, при субординационных взаимоотношениях (как внутри системы и структуры, так и вне этой системы) таможенными органами осуществляются следующие функции:

- 1) руководство;
- 2) координация (для достижения единообразия реализации таможенной политики в государстве и применения таможенного законодательства на всей территории);
- 3) выработка государственной политики;
- 4) нормативно-правовое регулирование, в том числе законопроектное;
- 5) правоприменительные;
- 5) контроль и надзор, в том числе ведомственный;
- 6) правоохранительные.

Анализ полномочий таможенных органов и их подразделений позволяет установить и такие управленческие функции, как анализ, инспектирование, организация, учет, прогнозирование, планирование и пр.

Кроме управленческих функций, таможенные органы осуществляют такие функции, как взаимодействие, координация (в части сотрудничества с другими, не входящими в систему таможенных органов, государственных органов и иных организаций). Так, согласно ст. 4. Положения о таможне: «таможня осуществляет свою деятельность во взаимодействии с территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями, фи-

зическими и юридическими лицами». Эти функции формируют координационные и диагональные правоотношения.

Функции таможенных органов формируют стиль, содержание, механизм управления и сами являются функциями управления.

Функции управления – относительно самостоятельные участки управленческой деятельности.

Современные представления о функциях управления связаны с выделением трех групп функций: первичные или базовые, связующие и интегрирующие (оперативные) функции.

Выполнение базовых функций составляет основу процесса управления для любого руководителя, независимо от занимаемой должности и специфики деятельности. К ним относятся: планирование, организация, мотивация и контроль.

Связующие функции создают условия для эффективной реализации первичных функций и включают: налаживание коммуникации, принятие управленческих решений.

Интегрирующие функции обеспечивают оперативное руководство подчиненными, включают элементы базовых и связующих функций управления. К ним относятся: руководство (администрирование) и лидерство.

Планирование - определение целей деятельности и развития организации, тактики и стратегии их достижения, индивидуальных действий каждого участника процесса управления. Планирование должно быть непрерывным, для того, чтобы обеспечить поступательное развитие организации и постоянную корректировку намеченных планов в силу их вероятностных характеристик.

Планирование - функция управления, связанная с определением целей будущей работы организации и задач и ресурсов, необходимых

для достижения этих целей. Планирование не только определяет цели организации управления, но и определяет пути их достижения.

Организационное планирование в системе таможенных органов осуществляется на всех уровнях. Реализация плана обеспечивается через организацию управления.

Организация - создание структуры органов, обеспечивающих достижение намеченных целей, распределение индивидуальных заданий между каждым членом организации, делегирование им полномочий, прав распоряжения ресурсами и ответственности за результаты труда.

Организация - функция управления, связанная с постановкой и группированием задач для подразделений и выделением ресурсов для этих подразделений. Слово «организация» имеет два значения. Организация как группа людей и организация как функция управления. В некоторых источниках функцию управления определяют как «организовывание».

Как функция организация создает реальные условия для достижения запланированных целей. Организовывание включает в себя создание структуры организации, то есть разделение и распределение работы в организации, установление взаимосвязи между различными работами, а также распределение полномочий и ответственности за выполнение работы. Другая задача этой функции - создание условий для формирования организационной культуры организации.

Мотивация - обеспечение заинтересованности работников в выполнении соответствующих заданий и делегированных им обязанностей с использованием как негативных стимулов: жесткий контроль, давление, угрозы, наказания, так и позитивных: похвала, продвижение

по службе, вознаграждения, базируясь на выявлении и учете потребностей сотрудников организации.

Мотивирование - это руководящая функция, связанная с использованием влияния для побуждения (мотивации) работников к достижению целей деятельности организации. Действия по мотивации включают экономическое и моральное стимулирование, обогащение содержания труда и создание условий для проявления творческого потенциала работников.

Контроль - процесс обеспечения достижения целей организации без отклонений, имеющий три подфункции:

а) установление стандартов или норм - для сравнения с фактическим состоянием дел. Стандарт - это конкретные цели, которые должны быть выполнены за фиксированный отрезок времени (стандарт качества, производительности);

б) измерение достигнутого по отношению к стандарту - учет и анализ, выявляет проблемы или отклонения, причины их возникновения;

в) действия по устранению серьезных отклонений, корректировке планов и стандартов - регулирование.

Контроль - функция управления, связанная с наблюдением за деятельностью работников, обеспечением сохранения направления движения организации к поставленной цели и, если необходимо, внесением необходимых коррективов. В общем процессе управления контроль выступает как элемент обратной связи.

Контроль как управленческую общую функцию следует отличать от контроля - специальной функции таможенного органа. Одним из критериев разграничения следует назвать направленность струк-

турную и функциональную. В первом случае – контроль внутриведомственный, во втором – надведомственный.

Субъектом ведомственного контроля является вышестоящий таможенный орган или вышестоящее должностное лицо. Объектом – нижестоящий таможенный орган или нижестоящее должностное лицо. Поводом для контроля являются неправомерные действия, связанные с принятием решения подчиненными, если такие решения противоречат международному, национальному законодательству или подзаконным актам вышестоящих органов в области таможенного дела (ст. 24 ФЗ № 3111).

Результатом реагирования на нарушение законности является отмена или изменение решения таможенного органа.

Управленческие решения - разработка предварительных вариантов действий, выбор руководителем наиболее приемлемого, с его точки зрения, варианта достижения целей организацией из множества альтернатив.

Коммуникации - процесс обмена информацией между двумя и более людьми или организационными структурами, предполагает: фильтрацию, отбор, кодирование, установление обратной связи, декодирование, защиту информации.

Руководство и лидерство - каждодневное оперативное влияние руководителя на подчиненных с использованием личного авторитета и властных полномочий, координация их деятельности для достижения целей организации.

В классической схеме управленческий цикл представляет собой: планирование – организация – мотивация – контроль. Иные функции не исключают внедрения в общую схему цикла, способствуют его качественной работе.

Кроме отмеченных общих функций В.Г. Драгановым были выделены такие специфические функции управления в таможенных органах¹⁰:

- 1) управление таможенной деятельностью (деятельность таких подразделений, как ОТО и ТК, правоохранительной и пр.);
- 2) управление финансово-экономической деятельностью (управления финансами и пр.);
- 3) управление социальной деятельностью (управление кадрами, делами и пр.);
- 4) управление административно-хозяйственной деятельностью.

Критерием установления таких видов функций является вид деятельности. В настоящее время, согласно положению ФТС России, приведенные функции продолжают свое функционирование с изменениями и дополнениями.

Так, при осуществлении нормотворческой и правоприменительной административной деятельности реализуются следующие функции: ведение реестров банков, страховых организаций, объектов интеллектуальной деятельности, лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела; ведение таможенной расписки, оформления и выдачи свидетельств; ведение классификации товаров в соответствии с ТНВЭД, ведение таможенного оформления товаров, контроля таможенной стоимости товаров; ведение таможенных документов (декларации, разрешений и пр.) и т.д.

В правоохранительной деятельности осуществляются следующие функции: производства по делам об административных правонарушениях и рассмотрение таких дел в соответствии с законодательст-

¹⁰ См.: Основы таможенного дела /под общ. ред. В.Г. Драганова. – С. 57.

вом Российской Федерации об административных правонарушениях; дознания и производства неотложных следственных действий в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации; по оперативно-разыскной деятельности.

В контрольно-надзорной деятельности реализуются функции: осуществление взимания таможенных пошлин, налогов, антидемпинговых, специальных и компенсационных пошлин, предварительных антидемпинговых, предварительных специальных и предварительных компенсационных пошлин, таможенных сборов, ведение контроля за правильностью исчисления и своевременностью уплаты указанных пошлин, налогов и сборов, принятие мер по их принудительному взысканию или возврату; обеспечение соблюдения запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации; осуществление таможенного оформления и таможенного контроля; осуществление в пределах своей компетенции контроля за валютными операциями резидентов и нерезидентов, связанными с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу, в соответствии с валютным законодательством Российской Федерации и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами органов валютного регулирования и т.д.

Приведенные функции реализуются через осуществление полномочий таможенного органа, как это закреплено в типовых и индивидуальных положениях, или правах, закрепленных в ФЗ № 311 (ст. 19, 20, 21).

Так, в ст. 19 закреплены основные права таможенных органов, которые соответствуют целям и функциям таможенных органов. Ст. 20 и 21 закона закрепляет права таможенных органов с учетом вида транспорта, в котором перемещаются товары.

Анализ прав таможенных органов, полномочий при сопоставлении с целевой и функциональной направленностью показывает действие такого алгоритма: отдельное полномочие отражает содержание принимаемого управленческого решения и целевую направленность отдельных видов деятельности. Так, при достижении правоохранительной цели в части реализации полномочий таможенным органом по производству по делам об административных правонарушениях, а именно: административного расследования, будут осуществляться общие управленческие (планирование, организация, контроль и пр.), а также специальные (ведение расследования) функции. От целевой и функциональной направленности зависит принимаемое управленческое решение. В приведенном примере, с учетом иерархии подчинения, таможенный пост или таможня будут осуществлять производство, реализовывать (исполнять) принятые вышестоящим органом решения. Региональное таможенное управление полномочно принимать, аннулировать, изменять, отзываться предварительные решения, в том числе принятые подчиненными таможенными органами, осуществлять в пределах компетенции производство. Федеральный таможенный орган в реализации полномочия не столько осуществляет производство, сколько утверждает его порядок, осуществляет контроль за принятым им решением за нижестоящими подчиненными органами.

Детальный анализ полномочий, функций и задач таможенных органов и их подразделений свидетельствует о наличии такого принципа: чем выше степень централизации, тем больше управленческих функций и меньше исполнительных (фискальных и правоохранительных, связанных с непосредственной реализацией задач таможенного органа).

1.3. Формы и методы управления в системе таможенных органов

Приведенная функционально-целевая направленность при организации и управлении таможенными органами не может быть в полной мере осуществлена без использования методов управления.

Методом управления называется совокупность путей, способов, приемов и форм воздействия на объект управления для достижения поставленных целей.

Как в общей теории управления, так и в управлении таможенным делом в частности, рассматривают разные классификации методов управления.

По масштабу управленческой деятельности методы разделяют на всеобщие и частные. Всеобщие не разграничивают таможенные органы от иных государственных органов, частные – наоборот. Общие методы применяются в масштабе деятельности всего таможенного органа или системы органов, определяют стратегию развития таможенной инфраструктуры в целом, частные ориентированы на деятельность отдельных структурных подразделений, специальной их функциональной направленности, характерны для оперативного управления. Например, убеждение и принуждение являются универсальными общими методами. Однако тот же метод принуждения, при реализации правоохранительных функций, в отличие от экономических, будет иметь отличительные средства.

В зависимости от форм воздействия методы разделяются на прямые, содержащие основные (базовые) управленческие средства, и косвенные, способствующие совершенствованию организации и управлению в таможенных органах.

В зависимости от реализации функций таможенного органа методы разделяют на:

1) организационно-распорядительные (административные):

– регламентирование – жесткий тип управления, связанный с четкой регламентацией управленческих процедур. Например, утверждение структур подразделений или должностных инструкций, штатное расписание и пр.;

– нормирование – установление нормативов, служащих ориентиром в деятельности. Например, резолюция совещания, решение коллегии и пр.;

– инструктирование – наличие методических указаний как инструктаж к решению поставленных задач;

2) методы распорядительного воздействия (издание приказов, указаний, распоряжений, положений, принятие резолюций на документах и пр.);

3) методы дисциплинарного воздействия (установление дисциплинарной ответственности, дисциплины труда).

В последние годы в связи с активным развитием таможенного менеджмента формируются новые модели методологии управления. Это управление по целям, управление по результатам, по отклонениям, ситуационное управление.

Так, детерминированный метод предполагает целеполагание по следующему алгоритму: на основе цели разрабатывается план (программа действий), затем включается механизм реализации разработанной программы и далее производится оценка полученных результатов.

Назначение такого метода – выявить отклонения объекта управления и привести его в запланированное состояние.

Достоинством такой модели является простота и эффективность.

Недостатками являются жесткость, невозможность перестройки при изменениях внешней среды, невозможность отступления от заданных целевых и плановых установок.

Программно-целевой метод управления предполагает, в отличие от детерминированного метода, в базирующейся основе цель, а не план для достижения и оценку результатов.

Достоинством данного метода является не формальный контроль выполнения плана, задания, а создание условий для эффективного функционирования организации. Кроме того, для такого метода характерно наличие обратной связи как возможности реагировать на изменения (непостоянство) внешней среды.

Целостно-эволюционный метод предусматривает в отличие от двух предыдущих не наличие одной или двух цепей обратной связи, или отсутствие таковой вообще, а наличие трех петель. Первая – глобальный уровень, вторая – главный, третья – частный.

Метод позволяет изменить (откорректировать) не только план, но и цели и видение всей организации.

Базовый (специальный) метод управления таможенными органами в качестве объекта управления избирает таможенный орган, специалистов таможенного дела, таможенные коллективы, ресурсы таможенной деятельности, технологические таможенные процедуры, а также звенья инфраструктуры таможенной деятельности.

В общей теории управления, теории государственного управления и менеджменте ученые рассматривают такие методы, как социальные, психологические, административные, идеологические, экономические, экономико-математические, правовые.

Правовые представляют собой совокупность юридических средств и способов воздействия на элементы социально-экономической системы и отношения между ними в процессе управления.

Ядро для таких методов составляет норма права, формирующая общественные отношения управленческого характера, как то: вертикальные, горизонтальные, диагональные и пр.

В настоящее время нормативную основу управления таможенными органами составляют такие законодательные и подзаконные акты, как: Таможенный кодекс Таможенного союза, ФЗ № 311 «О таможенном регулировании в Российской Федерации», Положение о Федеральной таможенной службе Российской Федерации», типовые положения о региональных таможенных управлениях, таможнях и таможенных постах и пр.

Организационно-административные методы являются властными. В них наличествует организационное регламентирование, прямой характер воздействия, обязательность для исполнения. В рамках управления персоналом применение данного метода характерно, например, при аттестации сотрудников, правилах внутреннего распорядка и пр. Эти же методы называют прямыми.

Косвенные методы управления в организации носят вспомогательный характер. Среди них рассматривают экономические и социально-психологические методы. Экономические способствуют активизации управления через материальное стимулирование. В рамках экономических допустимо рассматривать методы поощрения. Например, премирование, дополнительные льготы, единовременные выплаты, надбавки в условиях прохождения государственной службы и пр.

Стимулирование широко применяется для ориентации поведения и деятельности участников общественных отношений в таком направлении, которое государство в лице таможенного органа считает необходимым.

Социально-психологические методы основаны на использовании совокупных методов социологии и психологии. Факторами при применении метода являются интерес личности, взаимоотношения в коллективе, с руководством, профессиональный рост, психологическое диагностирование при поступлении и перемещении по службе, эстетика условий труда, этические нормы и пр.

Приведенные методы по адресату могут применяться как к персоналу (служащим и сотрудникам) таможенного органа, так и к участникам ВЭД. Во втором случае они будут способствовать реализации основных функций государственного органа (или государственного управления в целом).

Так к экономическим методам согласно функциям и полномочиям таможенных органов следует относить: установление и осуществление контроля за уплатой таможенных пошлин, антидемпинговых и иных компенсационных выплат, налогов, сборов, таможенных сборов и пр.

Административные методы включают установление ограничений, запретов, обязывающих поступать определенным образом, а также способствуют позитивной организации и эффективному управлению в системе таможенных органов. Например, при перевозке товаров и транспортных средств следует соблюдать особенности декларирования по отдельным видам товара, в том числе с учетом вида транспорта, на котором они перевозятся (ст. 312, 313, 315 ФЗ № 311), а

также статуса участника ВЭД – иностранные лица (ст. 318 ФЗ № 311) или иные физические лица (ст. 317 ФЗ № 311).

Средства административного метода воздействия носят организующий характер. Это могут быть: установление требований, стандартов, оформление государственных заказов, разрешение организационно-штатных вопросов, в том числе связанных с реорганизацией, ликвидацией государственного органа в рамках совершенствования таможенного дела, распоряжение объектами государственной собственности, технические операции и пр.

При разнообразии методов управления универсальными, общими, в том числе и в области таможенного дела, остаются убеждение и принуждение.

Убеждение – это способ, при котором используются воспитательные, психологические, разъяснительные, организационные, поощрительные (стимулирующие) меры для изменения воли подвластного при осуществлении функций управления.

Принуждение – это способ, при котором используются предупредительные, пресекательные, карательные, восстановительные меры, направленные на изменение воли подвластного в связи с совершенным или совершаемым правонарушением или преступлением.

Анализируя нормы ФЗ № 311, к средствам мер метода принуждения можно отнести: пени, требование об уплате таможенных платежей, взыскание по счетам плательщика в банках, приостановление операции по счетам, арест имущества, взыскание за счет неизрасходованных остатков авансовых платежей, наложение процентов за предоставление отсрочки или рассрочки уплаты таможенных пошлин, налогов и пр. Данные средства напрямую связаны с фискальной функцией таможенных органов.

При реализации правоохранительной функции применяются такие средства принуждения, как: применение служебных собак, оружия, физической силы, закрепленные в ФЗ № 311, а также закрепленные в УПК РФ и КоАП РФ. Это могут быть досмотр товара или транспортного средства, личный досмотр, доставление, осмотр помещений и территорий и пр.

Если метод – это способ или средство осуществления функций управления таможенными органами, то их внешним выражением является форма.

Традиционно в теории управления под формой понимаются способы выражения содержания управления, система внутренние взаимосвязанных способов осуществления функций управления, определенное внешнее выражение конкретных управленческих действий.

Как и методы управления, формы с учетом функций и направлений деятельности таможенных органов многообразны. Это и организационные, и технические, и экономические и т.д. Большинство ученых используется классификация форм управления с учетом функциональных направлений деятельности. Формы разделяются на правовые и неправовые. Правовые имеют ярко выраженное юридическое содержание, юридические последствия. Неправовые этих признаков лишены. Однако в практике реализации функций государственного органа они друг от друга взаимосвязаны.

Используя универсальную классификацию, анализируя нормы ФЗ № 311 и иные законодательные и подзаконные акты в области таможенного дела, детализируем формы управленческой деятельности таможенных органов.

Правовые формы. Для их установления следует обратиться к функциям, определяющим направления деятельности таможенных органов. В частности, ФТС России осуществляет такую функцию управления, как нормативно-правовое регулирование. Вид деятельности, отражающий реализацию данной функции, называется административное нормотворчество. Оно представляет собой издание или принятие на основе норм закона подзаконных нормативно-правовых актов в области таможенного дела. Исполнение данной функции возложено на директора ФТС России, который издает приказы по вопросам, отнесенным к компетенции Службы (п. 9.14 Положения «О Федеральной таможенной службе»), а также Положения о Службе и ее территориальных органах.

При реализации функции по выработке государственной политики в области таможенного дела ФТС России наделена таким полномочием, как внесение в Правительство Российской Федерации проектов федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и других документов, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, в том числе проект ежегодного плана работы и прогнозные показатели деятельности Службы (5.1 Положения).

Следовательно, внешним выражением административного нормотворчества является приказ ФТС России нормативного характера. Содержание норм приказа устанавливается по полномочиям ФТС России. Это могут быть нормативные акты, регламентирующие порядок ведения таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности; форму свидетельства о включении в реестр лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела, и форму решения об отзыве этого свидетельства; формы актов о проведении таможен-

ного осмотра и таможенного досмотра товаров и транспортных средств; форму акта о проведении личного таможенного досмотра физического лица; форма учета и отчетности, а также порядок и сроки представления лицами, осуществляющими деятельность на территории особой экономической зоны, отчетности таможенным органам - по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации и пр.

Во исполнение нормотворчества в деятельности таможенных органов подведомственного звена (РТУ, таможен и таможенных постов) реализуется такая функция, как правоприменение. Так, РТУ в лице начальника издает на основании типового и индивидуального положения и правовых актов ФТС России документы распорядительного характера по вопросам, отнесенным к компетенции РТУ, и организует контроль за их исполнением. Достаточно полный перечень актов распорядительного характера и порядок их оформления, ведения делопроизводства закреплен в разделе 3 приказа ФТС России «О регламенте Федеральной таможенной службы» от 28.11. 2007 г. № 1479, а также приказе ФТС России «О типовой инструкции по делопроизводству и работе архива таможенных органов» от 18.10. 2004 г. № 160.

Согласно последнему документу, таможенные органы (таможенные управления, таможни, а также таможенные посты) издают приказы, распоряжения, инструкции, положения, протоколы, иные документы в соответствии с их компетенцией.

Таможенные посты (в составе таможни) имеют право издавать в пределах своей компетенции правовые акты (распоряжения, инструкции, положения и др.) ненормативного характера.

Установленные указанными актами требования и правила могут быть отменены или изменены только путем издания новых распоря-

дительных актов. Запрещается применять в этих целях такой вид документов, как письма.

Использование в этих целях телеграмм, телетайпограмм, факсограмм, телефонограмм допускается только в случае принятия безотлагательных мер и при условии обязательного последующего издания соответствующих актов по данному вопросу.

Анализ полномочий ФТС России позволяет установить и такой вид деятельности, как контрольно-надзорная, обеспечивающая реализацию одной из основных функций таможенного органа – таможенный контроль. Содержание контрольной деятельности включает реализацию таких полномочий, как осуществление таможенного оформления и таможенного контроля; принятие решений о классификации товаров в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Российской Федерации, обеспечение опубликования таких решений; обеспечение в пределах своей компетенции защиты прав интеллектуальной собственности; ведение реестра лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела; рассмотрение жалоб на решения, действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц и пр.

Внешним выражением такого вида деятельности является акт проведенной проверки (плановой или внеплановой) на основании приказа или распоряжения таможенного органа. В случае установления признаков правонарушения и необходимости проведения расследования составляются акты в установленном законодательном порядке.

В порядке ведомственного контроля факт проведения проверки, в зависимости от способа ее осуществления, может быть зафиксирован в следующих документах: акт документальной проверки; рапорт (докладная записка) по результатам проведенных в рамках ведомственного

контроля мероприятий, справка по окончании месяца (квартала), составляемая должностным лицом, курирующим соответствующее направление в деятельности нижестоящих таможенных органов; отчет по итогам проведенной целевой или комплексной проверки.

Специальными формами таможенного контроля, согласно ФЗ № 311, являются: акт камеральной проверки, акт выездной проверки, составляемые в двух экземплярах, оформляемые по требованиям ст. 178; акт изъятия товаров, документов, протокол наложения ареста на товары (имущество), акт учета товаров, находящихся под таможенным контролем, и др.

При осуществлении правоохранительных и фискальных исполнительных функций таможенные органы выносят такие акты, как: разрешение на помещение товаров под таможенную процедуру таможенного склада, разрешение на переработку товаров на таможенной территории, разрешение на переработку товаров вне таможенной территории, для внутреннего потребления, на помещение товаров под таможенную процедуру уничтожения; таможенный реестр (реестровая деятельность) объектов интеллектуальной собственности; оформление протоколов об административных правонарушениях, протоколов изъятия, постановлений по делу об административном правонарушении, таможенная экспертиза, решение по жалобе и пр.

Неправовые формы. К таким формам традиционно относят разного рода материально-технические средства и организационные действия, способствующие реализации функций управления и применению правовых форм.

Согласно регламенту ФТС России, к организационным действиям следует относить: распределение обязанностей (п. «ж» ст. 1.17), проведение совещаний (п. л ст. 1.17), создание и работа совещатель-

ных, координационных органов и рабочих групп (2.22 – 2.28), работа коллегии ФТС России (2.29 – 2.33).

В отношении участников ВЭД таможенные органы проводят консультирование (ст. 52 ФЗ № 311), информирование (ст. 51 ФЗ № 311), таможенные камеральные и выездные проверки (ст. 178 – 185 ФЗ № 311) и др.

Среди материально-технических операций общими являются ведение делопроизводства (документооборота) в таможенных органах, ведение статистики, в том числе специальной таможенной (гл. 8 ФЗ № 311), использование информационных систем и информационных технологий (гл. 7 ФЗ № 311) и их технические средства, информационные ресурсы, в том числе программно-технические средства защиты информации; ведение ТНВЭД; оформление запросов, уведомлений; использование измерительных приборов таможенного контроля, средств защиты, специальных средств в правоохранительной деятельности, в том числе оперативно-разыскной; регистрация документов; наличие мест временного хранения товаров; наличие помещений и специального оборудования для осуществления служебной деятельности; досмотровые комплексы, досмотровая рентгеновская техника и пр.

С методами и формами управленческой деятельности тесно связаны управленческие (административные) процедуры.

В области таможенного дела, согласно ФЗ № 311, они имеют название таможенные процедуры и включают: выпуск для внутреннего потребления, экспорта, транзита, таможенного склада, переработки на таможенной территории, переработки вне таможенной территории, переработки для внутреннего потребления, временного ввоза (допуска), временного вывоза, реимпорта, реэкспорта, беспо-

шлинной торговли, уничтожения, отказа в пользу государства, специальная таможенная процедура.

Учитывая, что управленческая процедура является частью управленческого процесса, осуществление происходит поэтапно и по стадиям. От подготовки, принятия решений, их возможной (если необходимо) координации, согласования, регистрации, учета и до исполнения решения и осуществления контроля за исполнением.

За последние годы в целях совершенствования и систематизации правового регулирования реализации функций государственного органа через осуществление административных процедур приняты ряд приказов ФТС России.

Например, административный регламент ФТС России по исполнению государственной функции по рассмотрению заявлений о принятии таможенными органами мер, связанных с приостановлением выпуска товаров, и по ведению таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности, утвержденный приказом ФТС России 8 июня 2007 г. № 714. Согласно ему, ведение таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности – административная процедура, связанная с внесением объектов интеллектуальной собственности в Реестр на основании заявлений правообладателей (их представителей), внесением в Реестр изменений и дополнений, исключением объектов интеллектуальной собственности из Реестра, опубликованием перечня объектов, внесенных в Реестр. Процедура включает такие этапы: подачу заявления (рассмотрение его должностным лицом органа) – принятие решения о внесении в Реестр – опубликование (доведение информации до заинтересованных лиц и обеспечения открытости Реестра).

Иные административные регламенты: по исполнению государственной функции принятия таможенным органом пассажирской таможенной декларации, поданной физическими лицами, от 19 сентября 2008 г. № 1150; по исполнению государственной функции организации приема граждан, обеспечения своевременного и полного рассмотрения обращений граждан, принятия по ним решений и направления ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок, от 10 сентября 2009 г. № 1660 и др.

Таким образом, организационная основа системы таможенных органов имеет традиционную иерархическую структуру с учетом уровней и звеньев управления. Этот алгоритм таков: ФТС – РТУ – таможня – таможенный пост. В своей внутренней структуре организация динамична. Структурные подразделения изменяют свое правовое положение в зависимости от социально-экономических условий, изменения законодательства, вступления в Таможенный союз. В связи с чем управленческая основа, хотя и содержит общие положения (типовую структуру, функции, задачи, принципы, методы, формы), но и они претерпевают свои изменения. Все это свидетельствует о постоянном совершенствовании системы таможенных органов в вопросах организации и управления.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под системой таможенных органов?
2. Какова система управления таможенным делом?
3. Что понимается под организационной структурой управления таможенным делом?

4. Какие организационные элементы входят в структуру управления таможенным делом?

5. Что такое «таможенное дело» как субъект и объект управления?

6. Какие взаимоотношения присущи управленческой системе таможенных органов?

7. Какие функции управления осуществляют таможенные органы?

8. Какие методы управления существуют в управлении таможенным делом?

9. Какие формы управления существуют в системе таможенных органов?

Рекомендуемая литература

1. Дьяконов В. Н. Управление в таможенных органах: основы теории организации: учеб. пособие. – Владивосток: Владивостокский фил. Рос. таможенной акад., 2006. – 104 с.

2. Макрусов В.В., Дианова В.Ю. Таможенный менеджмент: учеб. пособие. – М.: Рос. таможенной акад., 2009. – 278 с.

3. Ноздрачев А. Ф. Административная организация таможенного дела: учеб.-практ. пособие. – М.: МЦФЭР, 2005. – 480 с.

4. Основы управления таможенными органами России: учебник /под общей ред. В.А. Черных. – М.: Рос. таможенной акад., 2009. – 252 с.

Глава 2. ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ

2.1. Управленческая деятельность в таможенных органах: понятие и сущность

Важнейшим компонентом управления в системе государственной власти является управленческая деятельность.

Управленческая деятельность – это деятельность объединенных в систему субъектов управления (линейных и функциональных руководителей, а также другого управленческого аппарата), направленная на смену качественных состояний управляемого объекта, на достижение целей коллектива путем реализации определенных функций с использованием методов и принципов управления¹¹.

Управленческая деятельность не является чем-то независимым, обособленным в обществе. Прежде всего, она по своему внутреннему содержанию отражает свойства, присущие в целом государственному управлению: системность, государственное властвование, универсальность, разнонаправленность и т.п. Управленческая деятельность представляет собой результат совокупности действий человека (умственных, физических и др.).

Формы и методы управленческой деятельности применяются в определенной последовательности в зависимости от цели управленческого решения и раскладываются на определенные этапы (стадии). Последние имеют логическую взаимосвязь между собой и определенную последовательность. А именно:

¹¹ См. Управление персоналом: учебно-метод. комплекс / сост.: Н.Н. Просянников, Л.А. Оленко. - Владивосток: ВФ РТА, 2004.- С. 19.

1) анализ и оценка управленческой ситуации, качества управляемого объекта;

2) прогнозирование и моделирование действий по преобразованию ситуации;

3) принятие решения и разработка управленческих актов;

4) организация исполнения (правовых и организационных) решений;

5) контроль выполнения и оперативное информирование;

6) оценка результатов управленческого воздействия.

Подход к управлению как к процессу определяет управление как процесс, в котором деятельность, направленная на достижение целей организации, рассматривается не как одновременное действие, а как серия непрерывных взаимосвязанных действий.

Основу любой деятельности (в том числе управленческой) составляют ее закономерности и основанные на них принципы.

В качестве закономерностей управления в таможенных органах называют¹²:

1) целостность управленческого процесса. Игнорировать целостность процесса управления - значит примитивно решать вопросы познания и осуществления, смены стадий и состояний, некомпетентно оказывать на нее управленческое воздействие;

2) предметность процесса управления - другая объективная закономерность, предполагает конкретный подход к познанию и осуществлению смены стадий и состояний. Чем точнее определена

¹² См.: Демченко А.А., Родин В.Ф. Управление в системе таможенных органов. - РИО РТА, 1996. - С. 56-59.

предметность процесса, тем конкретнее представляется сам процесс управления, его организация и назначение;

3) направленность на результат является следующей закономерностью процесса управления таможенными органами. Любой процесс - стихийный или сознательный направлен на определенный результат. Ожидаемый результат процесса управления является фактором, обуславливающим сам процесс, его содержание, организацию и методику. Достигнутый результат служит показателем эффективности осуществленного процесса. Только соотнеся достигнутый результат с намеченным можно сказать о степени эффективности процесса, о его управляемости и неуправляемости. Чем больше результат процесса управления соответствует намеченной цели, тем выше его результативность и эффективность.

Направленность на результат - важная управленческая идея. Она указывает на необходимость рассматривать любой процесс управления с позиции его результативности.

Эту закономерность адекватно отражают такие два принципа управленческой деятельности, как принцип целенаправленности и принцип целесообразности. Их требованиями обусловлено такое звено управленческой деятельности, каким является целеполагание, то есть процесс формулирования и осознания того результата, которого необходимо достичь;

4) стадийность процесса управления¹³ - то есть наличие стадий, завершенность их - одна из сущностных закономерностей процесса управления в таможенных органах. Всякая управленческая деятельность, всякий процесс состоит из стадий. Без стадий нет процесса.

¹³ См.: Демченко А.А., Родин В.Ф. Управление в системе таможенных органов. - РИО РТА, 1996. - С. 56-59.

Не может произойти смена состояний, если между ними не осуществляются соответствующие качественные накопления.

В качестве стадий непосредственного управления в таможенных органах следует рассматривать¹⁴:

- 1) постановку задач исполнителям;
- 2) наделение исполнителей правами, соответствующими поставленным задачам;
- 3) рассмотрение, согласование, обсуждение и утверждение проектов решения поставленных задач, подготовленных исполнителями;
- 4) идеологическое и организационное обеспечение реализации намеченных целей, принятых решений, регулирование управляемости социального процесса;
- 5) актуализацию работы исполнителей методами мотивации и стимулирования;
- 6) контроль исполнения, проверку достижения намеченных результатов.

Характер и количество стадий зависят от содержания процесса управления. Исходным состоянием любой стадии процесса управления в таможенных органах является результат, достигнутый на предыдущей стадии. Этот результат реально существует. Он может быть зафиксирован, измерен и выражен социальными показателями. Совокупность социальных показателей, отражающих количественные и качественные характеристики процесса управления, принято считать социальным паспортом.

¹⁴ См.: Демченко А.А., Родин В.Ф. Управление в системе таможенных органов. - РИО РТА, 1996. - С. 56

Стадиальный подход - принципиальное требование, одно из основных правил для каждого руководителя таможенного органа, кто осуществляет процесс управления.

Важной закономерностью процесса управления в таможенных органах является последовательность смены стадий и состояний управленческой деятельности.

В процессе управления логическим порядком является следование за прогнозированием проектирования, за проектированием - объективированием, за объективированием - планированием, а за планированием - непосредственного воздействия на объект управления.

В любом звене управленческой деятельности нельзя не учитывать такие общие принципы, как научность, объективность, экономичность, целесообразность, ответственность, научной организации управленческого труда, выработки и принятия решений, обучения, воспитания и стимулирования.

Принцип экономичности нацеливает каждого руководителя таможенного подразделения на использование из арсенала имеющихся средств всего, что обеспечит оптимальный вариант достижения необходимого результата.

Решение - основа управления. Его подготовка, принятие и реализация зависят от результатов прогнозирования, проектирования, определения объекта и целей управленческой деятельности.

Учитывая все вышесказанное, определим, что управленческая деятельность в таможенных органах - это деятельность органов и аппаратов управления, направленная на достижение целей таможенных органов путем реализации определенных функций с использованием соответствующих методов и принципов управления¹⁵.

¹⁵ См. Макрусов В.В. Таможенный менеджмент: учебное пособие /В.В. Макрусов. - М.: Рос. таможенной акад., 2009. - С. 201.

Организация процесса управления - это всестороннее его упорядочение, определяющее четкость, последовательность и допустимые границы его осуществления; целесообразное построение во времени и пространстве в соответствии с потребностями согласования совместного труда в социальной системе и задачами неуклонного повышения эффективности управления. Организация процесса управления, как и любая другая организация, предполагает распределение работ в пространстве и во времени.

Организация процесса управления включает: установление необходимой последовательности выполнения различных его циклов, этапов, стадий и фаз; определение временных границ выполнения операций определенного вида и их группировку; четкое поступление достаточной и необходимой информации для нормального и своевременного осуществления каждого этапа процесса управления и всех его операций; установление порядка участия различных звеньев системы управления по этапам процесса управления; определение процедур процесса управления обязательных операций для определенного вида работ (операций согласования, обсуждения, визирования, утверждения, информирования и др.).

Любой процесс управления по своему содержанию состоит из циклов, этапов, стадий и фаз.

Под циклом управления понимается отрезок времени, необходимый для полной реализации всех общих функций управления (анализ и прогнозирование, планирование, организация, регулирование, учет и контроль).

Для реализации циклов управления необходимо иметь нормативную базу, системы планирования, учета, системы оценки и стиму-

лирования деятельности должностных лиц, информационное, кадровое обеспечение и др.

Цикл включает этапы, под которыми понимаются промежутки времени, в течение которых в одном случае создается система предстоящей деятельности, а в другом - осуществляется управление ходом ее функционирования.

Каждый этап состоит из стадий - времени, необходимого для полной реализации какой-либо одной общей функции управления. В соответствии с этим, различают следующие стадии процесса управления: анализа и прогнозирования, планирования, организации, регулирования, учета и контроля. Каждая стадия состоит из различного количества фаз управления, под которыми необходимо понимать время, требуемое для выполнения одной операции (управленческой работы).

Таким образом, по своему содержанию процесс управления является достаточно сложным, при этом он идентичен для управления любыми социальными системами.

2.2. Управленческое решение: понятие и технология принятия

Для того чтобы управлять какими-либо процессами, необходимы специальные нормы, требования которых признаются и соблюдаются как субъектами, так и объектами управления. Основная форма управленческого воздействия, применяемая в деятельности органов государственной власти, - это управленческое решение. Результативность работы государственного органа зависит от качества принимаемых решений.

Под государственным решением следует понимать - властную волю государства, которая приобретает официально выраженную форму, будучи закрепленной в существующих государственных актах, издаваемых государственным органом либо должностным лицом в соответствии со своей компетенцией и в пределах предоставленных им полномочий.

В государственном управлении решения разрабатываются, принимаются и исполняются в установленном порядке соответствующими правомочными субъектами: государственными органами и должностными лицами. Принятие и реализация управленческого решения - функция правомочного органа, имеющего определенную компетенцию. То есть решение служит средством осуществления компетенции, возложенной на государственный орган. Оно возникает в рамках установленной законом компетенции.

Принимая управленческие решения, орган государственной власти реализует возложенные на него полномочия для выполнения задач и функций в рамках своей компетенции, т.е. реализует государственный, иначе публичный, интерес.

Эффективность управленческих решений государства в немалой степени зависит от правильного использования всего многообразия их видов и формального выражения. Оптимальное сочетание различных видов решений и соответствующих им форм способствует лучшей организации государственной власти, совершенствованию ее воздействия на внешнюю среду.

В повседневной жизни встречается множество государственных решений, связанных с управлением в различных сферах общественных отношений. Таможенная сфера не является исключением. Сфера

таможенных отношений охвачена действием различных управленческих решений, направленных на реализацию конкретной цели.

Принятие управленческого решения в таможенной сфере имеет определенную форму. Все официальные решения, имеющие статус государственных, оформляются надлежащим образом в виде различных документов. Документ - письменная форма управленческого решения. Документирование предполагает соблюдение установленных правил записи и оформления управленческих решений. Принятие решений в документальной форме есть способ письменного сообщения (передачи) информации, необходимой для управления и иных видов деятельности.

Государственные решения, принимаемые органами государственной власти, оформляются изданием правовых актов, которые могут быть нормативными и ненормативными. В зависимости от степени юридической значимости государственные решения могут быть обложены в письменную (нормативные или ненормативные правовые акты) либо в устную форму (указание, распоряжение, приказание, поручение, служебное задание).

В таможенной сфере решения имеют как письменную, так и устную форму. Например, управленческие решения ФТС России оформляются в виде приказов (распоряжений) ФТС России или в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, в виде иных актов. По вопросам, требующим рассмотрения и подготовки проекта решения ФТС России, руководитель ФТС России дает письменные поручения (в том числе в форме резолюций), поручения, оформляемые протоколом проведенного у него совещания, а также устные указания руководителям соответствующих структурных подразделений. Поручения, содержащиеся в письменной резолюции руководителя ФТС Рос-

сии, оформляются на бланке для резолюций руководителя ФТС России.

Среди управленческих решений следует выделять открытые и закрытые управленческие решения (по критерию гласности). Открытые общедоступны для ознакомления, закрытые содержат информацию, связанную, например, с государственной тайной, что в целях обеспечения национальной безопасности не может выноситься на всеобщее ознакомление.

Также управленческие решения можно классифицировать:

- по субъектам управления: единоличные, коллегиальные; по целям и времени действия: стратегические (долгосрочные); тактические (среднесрочные); оперативные (краткосрочные);

- по масштабу действия: общегосударственные; локальные (в пределах административно-территориальной единицы); внутриведомственные; межведомственные;

- по формам правовых актов: законы (конституционные, федеральные, субъектов федерации); указы (президентские); постановления (правительства, прокуратуры); распоряжения (президента, правительства, руководителей законодательных и исполнительных органов власти); приказы (руководителей госорганов и их структурных подразделений); указания, предписания, инструкции и т.д.;

- по порядку принятия - способу оформления и придания юридической силы: первичные, т.е. непосредственно приобретающие юридическую силу (законы, указы, постановления и т.п.); вторичные, т.е. вводимые в действие и утверждаемые другими решениями, например, инструкция, утверждаемая приказом министра, положение, утверждаемое постановлением главы администрации; по форме изложения: письменные; устные и т.п.

В таможенной сфере классификация управленческих решений представляется нам следующим образом:

Управленческие решения по важности и длительности действия делятся на виды: стратегические, тактические и оперативные.

По структуре субъекта: единоначальные; коллегиальные; коллективные.

С учетом характера управленческого воздействия также можно выделить: решения административного, экономического, морального характера.

Управленческие решения могут иметь обязательный и рекомендательный характер. Первые обязательны для исполнения, вторые не имеют такой обязательной силы, и вопрос об их выполнении или невыполнении остается волей и желанием исполнителя.

По способу фиксации управленческие решения бывают: документальными, письменными и устными.

В целом следует отметить, что классификация управленческих решений имеет важное значение, так как позволяет обеспечить оптимальное распределение отдельных видов управленческих решений, прав и обязанностей по их осуществлению между участниками управленческого процесса - руководителями, коллегиальными, коллективными, органами управления.

От того, как и кем вырабатывается, принимается и реализуется то или иное управленческое решение, зависит уровень оптимальности процесса управления, характер взаимодействия субъектов управления, направленность и активность деятельности людей.

Эффективность управленческой деятельности в немалой степени зависит от того, насколько умело применяется управленческое решение.

Применение решения тесно связано с процессом его создания и соблюдения предъявляемых к нему требований. Вся работа по подготовке, принятию и реализации управленческого решения должна вестись в определенной последовательности, целесообразность которой выработана практикой управления в целом. Этот процесс можно назвать технологией принятия управленческого решения (рис.1.). Под технологией принятия управленческого решения понимают выбор последовательности операций разработки решения и способов осуществления этих операций.

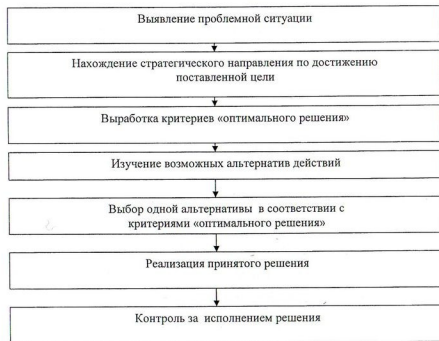


Рис. 1. Схема процесса разработки и принятия решения

В отношении таможенных органов целесообразно применять подход, предполагающий отношение к стадиям реализации управленческо-

го решения: подготовку и принятие решения, его реализацию или исполнение и контроль за исполнением.

На первой стадии необходимо провести анализ ситуации (проблемы), требующей решения. Здесь со стороны лица, уполномоченного принять управленческое решение, могут быть совершены следующие действия:

Анализ ситуации, на основе предоставленной информации, подбор оптимальной модели решения. Для правильной оценки ситуации можно использовать способ «взвешивания» информации с различных точек зрения - метод независимых характеристик. Этот способ переработки исходной и получения производной информации наиболее полно реализуется при проведении совещаний методом «мозговой атаки» («мозгового штурма»).

Вторая стадия принятия решения характеризуется - нахождением нужного варианта действий. Это делается с опорой на гипотезы и составленную модель объекта.

В частности, начальник продумывает, какие результаты можно будет получить, если назначить для выполнения работы какую-то группу или какого-то определенного таможенного специалиста.

Затем продумывается исход событий при привлечении других людей. Прогнозируя возможные последствия того или иного решения, руководитель делает выбор оптимального варианта с точки зрения затрачиваемых усилий, средств и надежности выполнения стоящих перед коллективом задач.

Важно учитывать возможности исполнителей, чтобы задачи были посильными. Заведомо невыполнимая задача подрывает у подчиненного уверенность в себе. При принятии решения устанавливается альтернатива, т. е. ситуация, в которой нужно сделать выбор

одной или нескольких возможностей. Для выбора альтернативы (варианты решения) необходимо:

1) сформировать систему показателей (качественных и количественных), используя метод шкалирования;

2) сформировать критериальную базу. Критерий позволяет ответить на один из следующих вопросов:

- является ли альтернатива допустимой;
- является ли альтернатива удовлетворительной;
- является ли альтернатива оптимальной;
- какая из двух сравниваемых альтернатив лучше;

3) осуществить выбор (принять решение) с учетом рисков и возможностей реализации. «Плохой администратор предлагает правильное решение, а хороший – выполнимое».

В рамках данного этапа можно выделить подэтап - проверка решения, где руководитель таможенного органа задается целью выяснить, как «проявит» себя избранный вариант.

Третья стадия - непосредственное исполнение решения. На этой стадии имеет место реализация определенных решений задач и целей, посредством проведения мероприятий различных видов.

Четвертая стадия выражена в форме контроля за исполнением решения.

На этапе проверки решения руководитель таможенного органа задается целью выяснить, как «проявит» себя избранный вариант.

Среди требований, предъявляемых к управленческим решениям, следует отнести:

1) *объективность* управленческого решения, означающая его соответствие познанным людьми законам общественного развития; объективный подход к управленческому решению требует рассмат-

ривать его содержание с позиции наук, и изучающих человека, его деятельность и поведение;

2) управленческое решение должно учитывать характер возникающих при этом необходимых взаимосвязей, что вытекает из требования его *системности*. Системный подход к управленческому решению отражает объективную взаимосвязь сферы социальных отношений со всеми другими компонентами системы таможенных отношений;

3) требования *комплексности* управленческого решения вытекают из многообразия отношений, в которых находится таможенник в процессе жизнедеятельности, множественности факторов, воздействующих на его интересы. Исходя из целей и задач решения, комплексность предполагает полный охват социальной реальности, содержательных характеристик положения человека. Сюда включаются социально-бытовые условия, возможности для удовлетворения материальных и духовных потребностей, морально-психологические отношения в коллективе, содержание и характер труда, перспективы должностного роста, совокупность прав и обязанностей и многое другое;

4) учет реальности жизни и деятельности людей в управленческом решении носит *конкретный* характер.

Управленческое воздействие направлено на конкретных людей, находящихся в определенных условиях. Одинаковые цели и задачи могут быть достигнуты по-разному в зависимости от существующей реальной обстановки, например, профессиональных и личностных характеристик таможенных коллективов, экономических условий, в которых они находятся. Решения, оторванные от

реальной таможенной действительности, обречены на невыполнение или могут быть выполнены с большими издержками.

Конкретность управленческого решения имеет и другой аспект, связанный с определенностью содержания решаемых задач. Общие решения несут для исполнителя неопределенность целей и задач, средств их достижения, возрастает неоднозначность их понимания, а значит, и неоднозначность в достижении результатов. Более того, неопределенность управленческого решения позволяет субъектам уклониться от его выполнения и контроля, использовать его в корыстных целях, снижает ответственность работников;

5) проявлением конкретности в управленческом решении является *адресность*, т.е. указание на конкретных исполнителей или ответственных лиц. Безадресность решения порождает те же последствия, что и неопределенность в его содержании;

6) в состав управленческого решения вводится система отношений *ответственности*, в которых находится субъект, принимающий решения, и субъект, контролирующий его результат на основе установленных служебных, экономических, правовых и нравственных норм, заданий, системы материального и морального поощрения, санкций.

Отсутствие эффективной системы отношений ответственности приводит к невозможности достичь намеченных в управленческих решениях целей или к извращению самих целей в угоду эгоизму особых интересов, стремлению реализовать их за счет других, расхождению слова и дела;

7) важным требованием, обеспечивающим эффективность управленческого решения, является его *непротиворечивость*. Соответствующие решениям действия исполнителей и лежащие в основе этих действий интересы не должны противоречить друг другу,

общим интересам. Непротиворечивость управленческого решения обеспечивается комплексным подходом, правильным распределением задач между субъектами управления;

8) управленческие решения должны учитывать динамику объекта управления и отвечать требованиям *своевременности* и *перспективности*. Запоздывание принятия необходимых управленческих решений приводит к обострению проблем. Перспективность управленческого решения означает такую реализацию его целей и задач, которые сохраняли бы свое значение и действенность возможно дольше, отражали бы реальную динамику социальных процессов, пропорции их развертывания. Перспективность управленческого решения базируется на обязательном использовании научно обоснованного социального прогнозирования, анализе альтернативных вариантов процессов, происходящих в таможенной деятельности.

Проведенный анализ свидетельствует что процесс принятия управленческого решения - это сложная интеллектуальная деятельность руководителя, основанная на строгом учете и анализе обстановки, а также личностных факторов.

2.3. Организация планирования в управлении таможенными органами

Решение задач оптимального сочетания мер по обеспечению стратегических интересов государства и участников внешнеэкономической деятельности требует значительного повышения качества и эффективности управления, что достигается при помощи процесса планирования (наряду с другими управленческими формами).

Планирование, являясь одной из основных функций управления, определяет цели функционирования системы и способы их

достижения, то есть с позиций процесса управления планирование можно рассматривать как функцию, определяющую необходимое состояние объекта управления в соответствии с поставленными целями и формирующую программу действий по их достижению.

Планирование - основная управленческая функция, посредством которой вырабатываются организационные начала предстоящей работы. Одним из результатов планирования являются различные планы деятельности органов управления (аппаратов, руководителей), которые в науке управления носят название организационных планов.

Организационное планирование (далее оргпланирование) - это набор мероприятий, которые нужно и возможно осуществить к назначенному сроку. Организационное планирование осуществляется на всех уровнях управления: стратегическом (ФТС России); оперативном (РТУ); тактическом (таможни, таможенные посты).

Планирование в таможенных органах и подразделениях на сегодняшний день недостаточно регламентируется специальными нормативными актами ФТС России, рекомендациями по планированию, периодически рассылаемыми на места. Эти акты должны устанавливать порядок организации планирования, определять примерную структуру планов, сроки их разработки, обеспечивать правовое оформление и некоторые другие вопросы планирования.

Планирование, как функция управления, являясь наиболее активным организационным способом воздействия на систему, решает следующие задачи¹⁶:

1) формирование цели. Весь процесс управления от начальной

его стадии и до конечной направлен на достижение желаемого состояния. Общая цель управления таможенными органами определяется законами управления. Цель должна быть теоретически обоснованной и системно выражать требования объективных законов развития. Она должна быть определенной, количественно измеримой, ясной, значимой и достижимой. Содержательная основа цели определенной ситуации управления должна соответствовать цели более высокой ступени уровня управления.

Таким образом, цель управления таможней соответствует цели управления РТУ, а последнего - ФТС России. А все они соответствуют цели таможенной политики.

Главной целью управления в системе таможенных органов, то есть целью стратегического управления, является обеспечение интересов Российской Федерации. Это тот желаемый результат целесообразной деятельности таможенной службы.

Достижение этой цели управления реализуется решением комплекса задач, связанных:

- с формированием доходной части федерального бюджета;
- с повышением роли таможенной службы в правоохранительной деятельности;
- с работой по упрочению международной интеграции таможенных служб других государств;
- с дальнейшим удовлетворением социальных запросов сотрудников таможенной службы и др.;

2) прогнозирование — количественное определение той ситуации, в которой может оказаться система в результате перевода ее в новое состояние, либо описание поведения самой системы в соответствии с той ситуацией, в которой она окажется.

¹⁶ См. Демченко А.А. Организационное планирование в таможенных органах Российской Федерации. - М.: РИО РТА, 2000. - С 9.

По своей сути, прогнозирование - это определение тенденций и перспектив развития тех или иных процессов на основе анализа данных об их прошлом и нынешнем состоянии. В прогностической деятельности субъекты управления опираются на выработанный практикой и обоснованный теоретически инструментарий прогнозирования. Он представляет собой сложную систему организационно-технических элементов, обеспечивающих высокое качество прогнозирования.

Выполняя свое функциональное назначение, прогнозирование выступает неотъемлемой частью процесса управления. В рамках цикла управления оно предшествует всем стадиям, но наиболее широко применяется при планировании, когда требуется глубокая прогностическая информация.

Наиболее важными принципами прогнозирования являются принципы системности, согласованности, вариантности, непрерывности, верификации, рентабельности и др.

Прогнозы носят вероятностный характер. Они, в отличие от планов, не строго детерминированы, не являются директивными. Однако, сформированные на основе современных научных методов, прогнозы являются достаточно надежной базой планирования;

3) моделирование реальных процессов, которые планируются с целью выбора оптимальной модели из множества возможных. (в этом смысле план является моделью планируемого процесса).

Планирование базируется на ряде принципов.

Основными принципами планирования являются обоснованность, реальность, преемственность, стабильность и конкретность.

А.А. Демченко предлагает следующую характеристику принципов планирования¹⁷:

1) участие максимального числа сотрудников таможенных органов в работе над планом уже на самых ранних этапах его составления. Подобный подход обусловлен тем, что люди скорее и охотнее будут выполнять те задачи, которые сами себе поставили, поскольку они им ближе и понятнее, чем «спущенные» сверху;

2) непрерывность, которая обусловлена существующим характером деятельности таможенного органа как непосредственного объекта планирования. В соответствии с этим принципом планирование рассматривается не как единичный акт, а как постоянно повторяющийся процесс. Принцип непрерывности требует, чтобы все планы разрабатывались с учетом перспектив того, что они послужат основой составления планов в будущем, а очередные планы базировались на предшествующих и при этом учитывались результаты их выполнения;

3) гибкость, подразумевающая возможность постоянного внесения корректив в ранее принятые решения или их пересмотра в любой момент в соответствии с изменяющимися обстоятельствами;

4) координация и интеграция. Координация плановой деятельности осуществляется по горизонтали, то есть между подразделениями одного уровня, а интеграция - по вертикали между вышестоящими и нижестоящими;

5) экономичность, суть которой состоит в том, чтобы затраты на составление плана были меньше эффекта, приносимого его выполнением;

¹⁷ См. Демченко А.А. Организационное планирование в таможенных органах Российской Федерации / А. А. Демченко. - М.: РИО РТА, 2000. - С.22.

- 6) создание необходимых условий для выполнения плана;
- 7) научность планирования как важнейший, всеобщий принцип планирования.

Перечисленные принципы планирования являются универсальными, пригодными для различных уровней управления.

Планирование в практике работы государственных органов осуществляется поэтапно. В общем виде в теории управления процесс планирования включает восемь этапов, предполагающих совершение определенных действий (рис. 2).

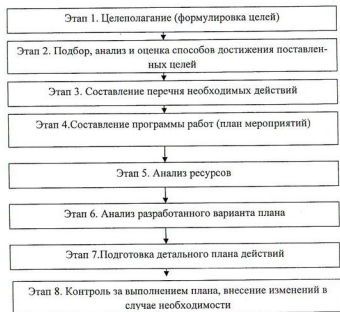


Рис. 2. Процесс планирования

Планирование деятельности таможенного органа имеет ряд отличий и включает в себя:

- оценку оперативной обстановки в регионе деятельности, ее изменения и динамику;
- оценку результатов ранее запланированных и проведенных мероприятий;
- определение основных направлений и задач таможенного органа на планируемый период;
- определение основных организационных, оперативных и иных мер, необходимых для решения основных задач, рациональное распределение и использование имеющихся сил и средств;
- определение форм взаимодействия отдельных подразделений при выполнении планируемых мероприятий;
- установление конкретных сроков исполнения мероприятий и лиц, ответственных за их выполнение.

В практике таможенных органов процесс планирования можно отобразить следующим образом. (рис. 3)

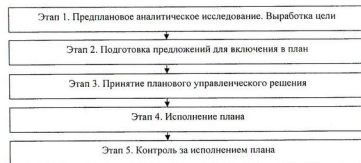


Рис. 3. Процесс планирования в таможенных органах

Этап предпланового аналитического исследования предполагает анализ проблемной ситуации и формулировку задач плана. На этом этапе важно собрать и проанализировать информацию, являющуюся исходной в процессе планирования. Сбор информации должен осуществляться в постоянном режиме.

Исходная информация для разработки планов работы включает:

- задающую информацию вышестоящих таможенных органов, определяющих стратегические и тактические задачи данного таможенного органа, а также сам характер их деятельности. Установки, содержащиеся в этой информации, являются обязательными;
- при разработке планов - на их основе определяются цели и задачи таможенного органа на планируемый период и тактика его деятельности;
- информацию, характеризующую условия, в которых протекала и будет протекать деятельность таможенного органа и результаты его деятельности;
- информацию, содержащую обобщенный передовой опыт и рекомендации науки.

Исходными документами для планирования деятельности таможенных органов являются:

- законодательные акты РФ и международные акты;
- подзаконные акты: Указы Президента РФ и Постановления Правительства РФ (в части, касающейся деятельности таможенных органов);
- ведомственные акты (в части, касающейся деятельности таможенных органов);
- нормативные и иные документы вышестоящих таможенных органов;
- аналитические материалы, сформированные по методике анализа и оценки деятельности таможенных органов РФ.

Вторым этапом процесса разработки плана является сбор предложений от подчиненных подразделений.

Подготовку предложений для включения в план осуществляют подразделения таможенного органа.

Руководитель подразделения таможни назначает должностное лицо, ответственное за:

- подготовку перечня предложений для включения в план;
 - контроль хода исполнения мероприятий плана, закрепленных за подразделением таможни (ответственным исполнителем или соисполнителем);
 - подготовку и представление отчета об исполнении плана.
- При подготовке перечня предложений следует учитывать следующие критерии отбора мероприятий:
- соответствие содержания мероприятий поставленным задачам;
 - законность и своевременность проведения мероприятий;
 - конкретность, комплексность, актуальность и обоснованность планируемых мероприятий, их стабильность и преемственность по целям;
 - реальность выполнения и степень обеспечения ресурсами (трудовыми, техническими, материальными и финансовыми);
 - реальность сроков выполнения, определяемая с учетом всех возможных временных затрат (например, согласование в подразделениях таможни и т.д.);
 - реальность, напряженность, оптимальность планируемых мероприятий, равномерность распределения нагрузки (по временным и трудовым ресурсам), то есть мероприятия плана должны быть равномерно распределены в течение всего планируемого периода и закреплены за конкретным сотрудником подразделения;

– наличие резервов времени для выполнения внеочередных заданий и внеплановых мероприятий.

Если подразделение является инициатором проведения мероприятия и одновременно соисполнителем, данное мероприятие должно быть согласовано с подразделением - ответственным исполнителем.

Подготовленный перечень предложений подписывается руководителем подразделения.

Важнейшим этапом составления проекта плана является принятие планового управленческого решения.

Формирование проекта плана осуществляется с учетом основных принципов планирования, реализация которых достигается путем:

– анализа обстановки и конкретных задач, поставленных перед таможенной службой Российской Федерации, требований нормативных правовых актов и других документов ФТС России, ненормативных актов иных таможенных органов;

– учета результатов выполнения предыдущего плана, ранее принятых решений и включения в него мероприятий, предусмотренных в других планах;

– правильного определения перечня мероприятий, необходимых для решения актуальных задач, и установления реальных сроков их исполнения;

– использования четких и ясных формулировок мероприятий, отражающих достижение конкретных результатов, с определением точных сроков и конкретных исполнителей.

Подготовленный проект плана передается на рассмотрение заместителям начальника таможенного органа. При наличии принципи-

альных замечаний по проекту плана заместители могут провести совещание с участием руководителей заинтересованных подразделений таможни с целью урегулирования вопросов.

Сформированный проект плана с учетом замечаний и предложений подписывается и вносится на рассмотрение начальнику таможенного органа. По существу, план - это комплекс мероприятий, увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления, обеспечивающим решение поставленных задач.

Планом также называется официальный документ, в котором отражаются: прогнозы развития организации в будущем; промежуточные и конечные задачи, цели, стоящие перед ней и ее отдельными подразделениями; механизмы координации текущей деятельности и распределения ресурсов; меры, принимаемые в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств.

План работы утверждается приказом. Доведение утвержденного плана до сведения исполнителей осуществляется согласно установленному порядку.

Структура плана должна отражать цели и задачи его разработки. Она должна включать следующие разделы:

1) краткие выводы из анализа обстановки, цель и основные задачи на предстоящий период. Основу этого раздела составляют целевые установки и проблемы, определенные самим таможенным органом как первоочередные на планируемый период;

2) мероприятия по основной деятельности (комплексные мероприятия по таможенному контролю, таможенному оформлению, правоохранительной деятельности и др.). Мероприятия плана могут быть систематизированы по разделам;

3) остальные разделы плана являются менее емкими и носят вспомогательный либо отраслевой характер. Это мероприятия:

- по основным видам обеспечения: информационному, техническому, правовому, кадровому, материальному и др.;
- по совершенствованию контроля и укреплению исполнительской дисциплины;
- по соблюдению законности и удовлетворению интересов участников ВЭД;
- по взаимодействию с другими государственными органами и организациями.

План, как правило, разрабатывается в табличной форме (существуют также календарная форма, описательная форма, план-график).

Перед утверждением плана начальник вышестоящего таможенного органа:

- оценивает соответствие содержания планируемых мероприятий поставленным задачам и степень возможности их реализации;
- проверяет законность планируемых мероприятий и их соответствие рекомендациям науки и передового опыта;
- оценивает мероприятия с точки зрения их своевременности, реальности выполнения и обеспеченности ресурсами (трудовыми, материальными, финансовыми, техническими и др.);
- выверяет равномерность распределения нагрузки по времени и задействованным подразделениям;
- уточняет порядок и сроки проверки исполнения по каждой позиции плана, а также проверяет наличие резерва времени на выполнение внеочередных заданий и внеплановых мероприятий.

В практике управления таможенными органами оргпланы с учетом различных подходов подразделяются:

- на планы совместной работы и планы личной работы;
- в зависимости от длительности планового периода на планы: долгосрочные (от 5 и более лет); среднесрочные (от 1 года и до 5 лет); текущие (до 1 года).

Разновидностью текущих планов являются целевые планы, составляемые на короткие сроки либо на время проведения какой-либо конкретной операции или мероприятия;

– по уровню (иерархии) планирования планы подразделяются на: стратегические (разрабатываются ФТС России); оперативные (разрабатываются региональными таможенными управлениями); тактические (разрабатываются таможенными постами и их подразделениями); личной работы (разрабатываются лично руководителями);

– в зависимости от направленности и характера решаемых задач планы подразделяются на: перспективные; рабочие.

Перспективное планирование - наиболее сложный вид планирования, требующий научных знаний и опыта руководства.

Перспективное планирование связано с разработкой планов, срок действия которых превышает календарный год, то есть включает долгосрочное и среднесрочное планирование.

Основанием для осуществления *перспективного планирования* в таможенных органах служат:

- требования нормативных актов ФТС России о необходимости перспективного планирования;
- задания по реализации долгосрочных планов ФТС России по совершенствованию таможенного дела;
- проблемы регионального характера по таможенному делу.

Рабочее планирование осуществляется в виде разработки календарных (краткосрочных) месячных, квартальных, полугодовых, годовых, а также целевых и личных планов работы.

Рабочее планирование охватывает все уровни управления и направления работы.

Посредством разработки рабочих планов последовательно и целенаправленно обеспечивается выполнение задач, предусмотренных перспективными планами.

Учитывая специфику структурной организации таможенной деятельности в Российской Федерации, можно применить следующую классификацию планов¹⁸:

- планы, разрабатываемые в ФТС России: план организационных мероприятий ФТС России (на календарный год); план капитального строительства (на календарный год); план финансовой деятельности (на календарный год); график инспекторских, комплексных и целевых проверок (на календарный год); план проведения документальной ревизии финансово-хозяйственной деятельности (на календарный год); план работы коллегии ФТС России (на полугодие); план работы ФТС России (на полугодие); план командировок (на квартал); ежемесячный календарный план основных мероприятий ФТС России;

- планы, разрабатываемые в РТУ: план организационных мероприятий РТУ (на календарный год); план работы коллегии РТУ (на полугодие); план работы регионального таможенного управления (на квартал); ежемесячный календарный план основных меро-

приятий РТУ; план капитального строительства (на календарный год); график комплексных и целевых проверок (на календарный год); план финансовой деятельности (на календарный год);

- планы, разрабатываемые в таможене: план организационных мероприятий таможни (на календарный год); план работы таможни (на квартал); ежемесячный календарный план основных мероприятий таможни;

- планы, разрабатываемые на таможенном посту, в отделе: план работы таможенного поста; план работы отдела (отделения).

Исполнение плана предполагает реализацию плановых мероприятий в установленные сроки. На стадии исполнения возможно внесение коррективов в план. Для обеспечения стабильности плана его корректировка может осуществляться только при наличии достаточного основания.

Основными видами корректировки плана являются следующие:

- изменение срока (даты) завершения выполнения мероприятия ввиду невозможности обеспечить это в установленный срок;

- исключение мероприятия из плана ввиду нецелесообразности или невозможности его выполнения в сложившихся условиях;

- изменение ответственного исполнителя или состава соисполнителей мероприятия ввиду изменившейся ситуации;

- включение дополнительного мероприятия ввиду постановки новых задач.

Предложение о корректировке плана вносит ответственный исполнитель конкретного мероприятия плана.

Подразделение таможенного органа, являющееся инициатором корректировки плана, не позднее чем за 2 дня до срока истечения мероприятия готовит докладную записку, в которой указывает:

¹⁸ См. Демченко А.А. Организационное планирование в таможенных органах Российской Федерации. -М.: РИО РТА, 2000. - С.35.

- номер корректируемого мероприятия (в соответствии с пунктом плана);

- содержание корректируемого мероприятия;
- обоснование причины корректировки;
- вид корректировки.

Докладная записка согласовывается с соисполнителями и курирующим заместителем начальника таможи и вносится на рассмотрение начальнику таможенного органа.

Внесенные изменения учитываются при подведении итогов исполнения плана. Мероприятия плана, по которым имеются основания для переноса сроков их выполнения, включаются в последующий план работы без дополнительного согласования с соответствующими подразделениями таможи.

Завершающий этап в планировании - контроль за исполнением плана.

Отчет об исполнении плана готовит подразделение - ответственный исполнитель конкретных мероприятий плана. При этом ответственный исполнитель мероприятий плана имеет право запрашивать у соисполнителей необходимую для отчета информацию. Сведения об итогах и ходе исполнения мероприятий плана должны иметь ссылки на конкретные правовые акты с указанием их даты, номера и наименования, даты проведения и тематики совещаний, заседаний и других данных, подтверждающих факт завершения мероприятия или отражающих этапы исполнения мероприятия плана соответственно.

Отчет направляют помощнику начальника таможенного органа.

Текущий и итоговый контроль за выполнением планов работы структурных подразделений ФТС России осуществляется руководителями этих подразделений путем проведения анализа представленных ответственными исполнителями отчетов и материалов, под-

тверждающих выполнение конкретных мероприятий. По мере выполнения мероприятий плана заполняется графа плана работы «Отметка о выполнении». Для проведения объективной оценки степени выполнения мероприятий плана уполномоченное лицо таможи имеет право запрашивать у подразделений таможи необходимую информацию. Контроль исполнения планов имеет регулярный характер. Промежуточный контроль хода исполнения мероприятий плана осуществляется ежеквартально, итоги исполнения плана подводятся один раз в полугодие.

Ход выполнения планов работы регулярно рассматривается на оперативных совещаниях в структурных подразделениях ФТС России. Мероприятие плана считается выполненным по достижении конечного фиксированного результата:

- утверждения в соответствии с установленным порядком ненормативных актов таможи;
 - выхода ненормативных правовых актов таможи о разработанных таможенных технологиях, о проведении опытной эксплуатации программных продуктов, различных экспериментов и т.д.;
 - проведения специальных операций и других мероприятий.
- Нарушением исполнительской дисциплины считается:
- невыполнение в установленные сроки мероприятий плана;
 - систематическое несоблюдение ответственным исполнителем сроков представления отчета об исполнении мероприятий плана;

Таким образом, теория и практика науки управления содержит значительный арсенал рекомендаций по планированию как важнейшей функции управления. Вместе с тем, недостаточно высокая теоретическая подготовка управленческих кадров не позволяет использовать накопленный опыт в полной мере, что, в свою очередь, требует организацию процесса обучения персонала.

2.4. Роль руководителя в организации процесса управления в таможенных органах.

Уровни управления

Управление в таможенных органах в современных условиях требует высокой компетентности и профессионализма всех специалистов, и прежде всего работников аппарата управления, от которых требуется высокая квалификация персонала, умение каждого руководителя таможенного органа подойти со всей ответственностью к вопросу организации труда, умение нацелить подчиненных на неукоснительное выполнение поставленных в планах задач.

Руководство - это процесс правового воздействия, основанного на принципах властного отношения, распорядительства, социального контроля, применения дисциплинарной практики. Руководитель - лицо, на которое возложены функции управления коллективом и организации его деятельности.

В теории управления принято выделять виды деятельности руководителя в системе государственных органов: административная; стратегическая; нормотворческая; внутреннее оперативное руководство; коммуникативно-регулирующая; контрольная¹⁹.

Для системы таможенных органов можно применять этот подход, если учесть специфику деятельности ФТС в целом. Исходя из целей и задач таможенных органов, перед руководителем встает необходимость уделять постоянное внимание трем направлениям своей управленческой деятельности: обеспечению условий для выполнения управленческих задач; четкому определению целей и задач профессиональной деятельности; проявлению внимания к непосредственным исполнителям производственных задач.

¹⁹ См. Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учебник. - М.: ТК Велби: Проспект, 2004. - С. 293-294.

Исследование систем формальных организаций на примере таможенной службы России показывает, что существует уровень горизонтального и вертикального разделения труда. Вертикальные отношения в системе таможенных органов существуют не только между функциональными звеньями, связанными отношениями субординации. Например, начальник отдела кадров так же находится в линейном подчинении у начальника таможни. В функциональном подчинении начальник отдела кадров таможни находится у начальника отдела кадров РТУ. Функциональная структура управления освобождает линейных руководителей от решения некоторых специальных вопросов. В практике работы таможенных органов можно проследить линейно-функциональные связи, что наиболее оптимально обеспечивает качество управленческой деятельности. Исходя из сказанного можно выделить три разновидности организационных структур: линейная, функциональная и линейно-функциональная (рис.4-6).

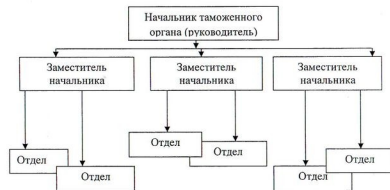


Рис. 4. Линейная структура управления

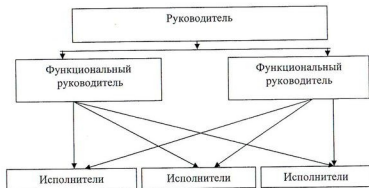


Рис. 5. Функциональная структура управления

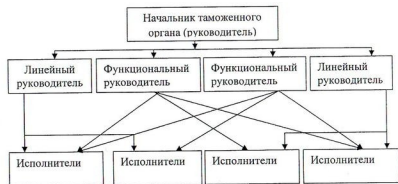


Рис. 6. Линейно-функциональная структура управления

Учитывая специфику организации управления в таможенной сфере можно говорить об уровнях разделения труда, что так же важно выделять при характеристике деятельности руководителя (рис. 7²⁰).

²⁰ См.: Дьяконов В. Н. Управление в таможенных органах: основы теории организации: учеб. пособие. – Владивосток: Владивостокский фил. Рос. там. акад., 2006. – С. 29.

Высший уровень управления	Главный руководитель (Руководитель ФТС России и коллегия ФТС)
Верхний уровень управления	Руководители управлений ФТС России и начальники региональных таможенных управлений
Средний уровень управления	Руководители таможен
Низший уровень управления	Руководители таможенных постов и функциональных отделов

Рис. 7. Уровни разделения труда в таможенных органах

При рассмотрении роли руководителя в организации процесса управления государственным органом так же необходимо оценивать те формы, способы и приемы, которые применяются им в управленческой деятельности, т.е. стиль руководства.

Под стилем руководства понимается устойчивая система форм, способов, приемов и методов воздействия конкретного руководителя, применяемая им в практической деятельности, в отношениях с подчиненными.

Признаками основных стилей руководства являются: разделение полномочий, ответственность, принятие решений, отношение к самостоятельности подчиненных, методы руководства, отношение к критике, контроль, контакты с подчиненными, оценка себя.

В науке управления принято выделять три основных стиля руководства: авторитарный, демократический и либеральный.

Для авторитарного (или директивного) характерно:

- максимальная централизация власти;
- единоличное решение всех вопросов без совета с помощниками (советниками) и коллективом;
- запрещение подчиненным принимать какие-либо решения без санкции начальника;

- нетерпимость к возражениям и замечаниям в свой адрес;
- психологическое давление;
- неинформирование коллектива о состоянии дел;
- требование беспрекословного выполнения приказов;
- вознаграждение и наказание совершаются по собственному усмотрению, игнорирование установленных критериев оценки.

Демократический стиль имеет следующие черты:

- координация управленческих задач, выработка коллективных решений;
- направляющая и вдохновляющая роль в коллективе;
- проявление интереса к неформальным человеческим отношениям;
- согласование цели организации и пожеланий членов коллектива;
- использование объективных, известных всем критериев оценки работников;
- оказание подчиненным необходимой помощи;
- самокритичность, общительность, равные отношения с подчиненными.

Для либерального стиля характерно:

- стремление уклониться от принятия решений, перекладывание этой задачи на других;
- безучастное отношение к делам коллектива;
- предоставление полной свободы действий подчиненным;
- приветливость, но пассивность и безынициативность;
- информирование сотрудников лишь по их просьбе;
- избегание как позитивных, так и негативных оценок сотрудников, регулирования групповых отношений.

Рассматриваемые стили представляют собой идеальные, крайние образцы поведения, которые редко встречаются на практике. Подавляющее большинство руководителей обычно сочетают различные элементы, присущие каждому из этих стилей.

Позиции руководителя значительно усиливаются при наличии авторитета со стороны подчиненных. *Под авторитетом руководителя* понимается личное влияние руководителя на коллектив, которое он приобретает своим трудом, профессиональными знаниями, организаторскими способностями, творческим подходом к делу, умением работать с людьми. Авторитет предполагает добровольное, уважительное и сознательное выполнение подчиненными распоряжения руководителя.

Кроме того, следует назвать еще ряд качеств, необходимых руководителю, с высокой способностью к управленческой деятельности. Это отсутствие консерватизма; склонность брать на себя ответственность за разрешение сложных ситуаций и конфликтов; реалистичность в суждениях, самоуверенность; эмоциональная стабильность, терпимость, уживчивость; высокий творческий потенциал, а также следующие личностные качества: культура поведения, культура речи, умение разбираться в людях.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под управленческим решением?
2. Какие виды управленческих решений применяются в управлении деятельностью таможенных органов?
3. Что такое «организационное планирование в таможенных органах»?
4. Какие этапы характеризуют процесс планирования?

5. Какую роль в организации управления играет руководитель таможенного органа?

6. Какие стили руководства могут применяться в практике деятельности таможенных органов?

Рекомендуемая литература

1. Основы управления таможенными органами России: учебник /под общей ред. В.А. Черных. – М.: Изд-во Рос. таможенной акад., 2009. – 252 с.

2. Макрусов В.В. Таможенный менеджмент /В.В. Макрусов, В.Ю. Дианова. – М.: Рос. таможенной акад., 2009.- 278 с.

3. Управление персоналом: учеб.-метод. комплекс / сост.: Н.Н. Просянников, Л.А. Оленко. - Владивосток: ВФ РТА, 2004.- 80 с.

4. Чермянинов Д.В. Таможенное право: учебник. / под ред. Д. Н. Бахрах. - М.: Юрайт, 2011 – 388 с.

Глава 3. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ

3.1. Управление персоналом: понятие, принципы, методы

Управление персоналом является важным составным элементом менеджмента организаций. Общие закономерности, методы и формы управления персоналом есть в каждой организации, независимо от отраслевой принадлежности и форм собственности. В то же время существуют специфические особенности управления, которые определяют всю систему управления персоналом. Важной особенностью управления персоналом в таможенных органах является его отличие от управления персоналом, например, на предприятии, связанное со спецификой таможенной службы, как вида государственной службы, и функционирования таможенной системы.

В целом структура управления персоналом в государственных организациях состоит из руководства персоналом и работой с кадрами. Главная функция руководства персоналом состоит в повседневном, непосредственном управлении людьми в процессе их деятельности. Основной функцией работы кадровой службы является обеспечение и поддержание оптимального количества работников необходимой квалификации в соответствии с потребностями системы (организации)²¹.

Персонал - личный состав, учреждения, предприятия или часть этого состава, представляющая собой группу по профессиональным или иным признакам. Персонал организации - это совокупность физических лиц, состоящих с организацией как юридическим лицом в от-

²¹ См. Управление персоналом: учебно-метод. комплекс / сост.: Н.Н. Просянников, Л.А. Оленко. - Владивосток: ВФ РТА, 2004. - С. 20.

ношениях, регулируемых договором найма. В таких отношениях могут состоять не только наемные работники, но и физические лица-собственники или совладельцы организации, если они помимо причитающейся им части доходов получают соответствующую оплату за то, что принимают участие в деятельности организации своим личным трудом. В отношении таможенных органов под понятием персонал следует применять штат таможенного органа, включающий сотрудников, государственных гражданских служащих и работников таможенных органов.

Система управления персоналом представляет собой комплекс взаимосвязанных элементов (подсистем), состоящих из органов управления, принципов, методов, форм и средств, направленных на достижение целей, стоящих перед коллективом (организацией)²².

Объектом управления персоналом выступает персонал организации (подразделения) или отдельный работник.

Субъектом управления персоналом являются работники кадровой службы, руководители всех уровней.

В практической деятельности государственных органов (в том числе и таможенных органов) управлением персоналом занимается кадровая служба. Кадровая служба - это совокупность специализированных структурных подразделений в сфере управления предприятием вместе с занятыми в них должностными лицами (руководители, специалисты, исполнители), призванными управлять персоналом в рамках избранной кадровой политики.

²² См. Управление персоналом: учебно-метод. комплекс / сост.: Н.Н. Просяников, Л.А. Оленко. - Владивосток: ВФ РТА, 2004. - С. 25.

Назначение кадровой службы не только в осуществлении стратегии развития кадров, но и в использовании действующего законодательства, реализации социальных программ, как федерального, так и регионального уровня.

Количественный состав службы управления персоналом зависит от различных факторов. При расчете необходимой численности штатных работников кадровой службы могут учитываться следующие факторы:

- общая численность работников организации;
- конкретные условия и характерные особенности организации, связанные со сферой ее деятельности;
- социальная характеристика организации, структурный состав ее работников, их квалификация;
- сложность и комплексность решаемых задач по управлению персоналом (стратегическое планирование, выработка кадровой политики, организация обучения и т.п.);
- техническое обеспечение управленческого труда и др.

В науке управления особое внимание уделяется принципам и методам управления персоналом.

Под принципами управления персоналом следует понимать - правила, основные положения и нормы, которым должны следовать руководители и специалисты в процессе управления персоналом²³.

Система принципов управления персоналом делится на общие и частные.

К общим принципам относятся: законность, системность, оптимальность, плановость.

²³ См.: Основы управления таможенными органами России: учебник/ под общ. ред. В.А. Черных. - М.: РТА, 2009. - С. 92.

К частным принципам относятся: гласность, индивидуализация работы с кадрами, обучение и воспитание, непрерывность, справедливость, социальная защищенность.

Методы управления персоналом — это способы осуществления управленческих воздействий на персонал для достижения целей управления организацией; это система способов воздействия субъекта управления на объект для достижения определенного результата.

Различают: экономические, организационно-административные и социально-психологические методы управления, которые отличаются способами и результативностью воздействия на персонал²⁴.

Экономические методы управления являются способами воздействия на персонал на основе использования экономических законов и обеспечивают возможность в зависимости от ситуации как «одарять», так и «карать».

Объективной основой использования организационно-административных методов управления выступают организационные отношения, составляющие часть механизма управления. Поскольку через них посредством реализуется одна из важнейших функций управления — функция организации, задача организационно-административной деятельности состоит в координации действий подчиненных.

Административные действия обеспечивают четкость, дисциплинированность и порядок работы коллектива. Организационно-административные или административные включают: нормативное регулирование деятельности; организационно-методическое обеспечение деятельности; ответственность.

²⁴ См. глава 1 настоящего пособия

В рамках организации возможны три формы проявления организационно-административных методов:

- 1) обязательное предписание (приказ, запрет и т.п.);
- 2) согласительная форма (консультация, разрешение компромисса);
- 3) рекомендации, пожелания (совет, разъяснение, предложение, общение и т.п.).

Социально-психологические методы — это методы, использующие индивидуальное и общественное сознание и психологию, основывающиеся на общественно-значимых морально-этических категориях, ценностях и воспитании.

Таким образом, управление персоналом — это взаимосвязанная последовательность этапов и стадий, реализуемых руководителем и специалистами, заключающаяся в проведении организационных и информационных мероприятий.

3.2. Оценка персонала

Оценка персонала справедливо считается важнейшим компонентом управления, поскольку лишь знания и умения людей, их согласованные действия могут обеспечить достижение целей организации. Важнейшим методом оценки персонала в практике работы таможенных органов является аттестация и сдача квалификационного экзамена.

Аттестация персонала — кадровые мероприятия, призванные оценить соответствие уровня труда, качеств и потенциала личности требованиям выполняемой деятельности. Главное назначение аттестации — не контроль исполнения (хотя это тоже очень важно), а выявление резервов повышения уровня отдачи работника. В научной и учебной ли-

температуре на сегодняшний момент применяются различные определения аттестации.

Аттестация в переводе с латинского переводится как свидетельство (от лат. *attestation* - свидетельство), что означает определение квалификации работника, уровня знаний учащихся, отзыв, характеристика, процесс оценивания соответствия кого-либо некоторым критериям.²⁵ Или аттестация – это «определение квалификации работника с целью проверки соответствия занимаемой должности»²⁶.

В.И. Курилов рассматривает аттестацию в узком и широком смысле: так, в узком смысле аттестация - это проводимая предприятием, учреждением, организацией с помощью аттестационной комиссии в целях постоянного повышения деловой квалификации и идейно-политического уровня работников, улучшения их подбора и расстановки периодическая проверка деловых, политических, организаторских, моральных и личных качеств работников определенной категории в специальной организационной форме; в широком смысле аттестация - это определение квалификации, уровня знаний работника, учащегося, гражданина, соответствия его деловых и политических качеств определенной профессии, специальности, квалификации или должности.²⁷

К основным принципам аттестации относятся те, которыми руководствуются во всех государственных органах, в которых проводится аттестация.

К их числу относятся: законность; объективность; гласность; всеобщность; беспристрастность; коллегиальность; системность и оп-

ределенность аттестации; комплексность аттестации и дифференцированный подход; периодичность проведения аттестации государственного служащего; обоснованность оценки и рекомендаций аттестационной комиссии; действенность аттестации.

В проведении аттестации принимают участие не только сотрудники кадровых служб, но и руководители. Функции по проведению аттестации распределяются между руководителями и кадровыми службами (табл. 1).

Таблица 1

Распределение функций по проведению аттестации²⁸

<i>Руководители</i>	<i>Кадровые службы</i>
	Разрабатывают общие принципы оценки
Консультируют по выделению существенных параметров оценки	Разрабатывают нормативные и методические материалы
	Организуют аттестационные процедуры
	Обучают эффективной работе в рамках аттестационных процедур и собеседований
Участвуют в аттестационных процедурах, готовят индивидуальные оценочные материалы (анкеты, характеристики, рекомендации) для аттестуемых	
Участвуют в работе аттестационных комиссий	Контролируют реализацию аттестационных процедур
	Обрабатывают и анализируют данные
	Осуществляют хранение и использование кадровой информации (в частности, для формирования резерва)

²⁵ См.: Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. - М.: Инфра-М, 1998. - С. 6.

²⁶ См.: Юридический энциклопедический словарь. - М., 1984. - С. 26.

²⁷ См.: Курилов В.И. Аттестация специалистов народного хозяйства / В. И. Курилов. - М.: 1981. - С. 8.

²⁸ См.: Томильцев А.В. Управление персоналом в органах государственной власти и местного самоуправления / Л. И. Воронина. - Режим доступа: <http://old.midural.ru/>

Аттестация проводится в несколько этапов: подготовка, сама аттестация и подведение итогов.

Подготовка, осуществляемая кадровой службой, включает:

- разработку принципов и методики проведения аттестации;
- издание нормативных документов по подготовке и проведению аттестации (приказ, список аттестационной комиссии, методика проведения аттестации, план проведения аттестации, программа подготовки руководителей, инструкция по хранению персональной информации);
- подготовку специальной программы по подготовке к проведению аттестационных мероприятий (при проведении аттестации в первый раз по новой методике);
- подготовку материалов аттестации (бланки, формы и т.д.).

Проведение аттестации:

- аттестуемые и руководители самостоятельно (по разработанной кадровой службой структуре) готовят отчеты;
- аттестуемые и не только руководители, но и сотрудники и коллеги заполняют оценочные формы;
- анализируются результаты;
- проводятся заседания аттестационной комиссии.

Подведение итогов аттестации:

- анализ кадровой информации, ввод и организация использования персональной информации;
- подготовка рекомендаций по работе с персоналом;
- утверждение результатов аттестации.

Аттестация проводится в целях определения соответствия гражданского служащего замещаемой должности государственной граждан-

данской службы на основе оценки его профессиональной служебной деятельности. В этом прослеживается общее с целями аттестации работников различных отраслей.

Но в то же время аттестация государственных гражданских служащих проводится в строгом соответствии с законодательством Российской Федерации.

Аттестация государственных гражданских служащих, замещающих должности государственной гражданской службы Российской Федерации в федеральном государственном органе, государственном органе субъекта РФ или их аппаратах, проводится в соответствии с Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации».

Аттестация призвана способствовать формированию кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации, повышению профессионального уровня гражданских служащих, решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности гражданской службы при сокращении должностей гражданской службы в государственном органе, а также вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда гражданских служащих.

Аттестации не подлежат гражданские служащие:

- проработавшие в занимаемой должности гражданской службы менее одного года;
- достигшие возраста 60 лет;
- беременные женщины;
- находящиеся в отпуске по беременности и родам и в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Аттестация

указанных гражданских служащих возможна не ранее чем через год после выхода из отпуска;

- замещающие должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)», с которыми заключен срочный служебный контракт;

- в течение года со дня сдачи квалификационного экзамена.

Аттестация гражданского служащего проводится один раз в три года. До истечения трех лет после проведения предыдущей аттестации может проводиться внеочередная аттестация гражданского служащего.

Внеочередная аттестация может проводиться:

- а) по соглашению сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего;

- б) по решению представителя нанимателя в лице руководителя государственного органа или представителя этого руководителя, осуществляющего полномочия представителя нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации (далее - представитель нанимателя), после принятия в установленном порядке решения:

- о сокращении должностей гражданской службы в государственном органе;

- об изменении условий оплаты труда гражданских служащих.

По результатам внеочередной аттестации гражданского служащего, имеющего преимущественное право на замещение должности гражданской службы, могут быть предоставлены для замещения иные должности гражданской службы, в том числе в другом государственном органе, в соответствии с ч. 6 ст. 31 Федерального закона от 27

июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Организация проведения аттестации проводится при следующих условиях. Для проведения аттестации гражданских служащих по решению представителя нанимателя издается правовой акт государственного органа, содержащий положения:

- а) о формировании аттестационной комиссии;

- б) об утверждении графика проведения аттестации;

- в) о составлении списков гражданских служащих, подлежащих аттестации;

- г) о подготовке документов, необходимых для работы аттестационной комиссии.

Аттестационная комиссия формируется правовым актом государственного органа в соответствии с ч. 9-12 ст. 48 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Указанным актом определяются состав аттестационной комиссии, сроки и порядок ее работы.

В состав аттестационной комиссии включаются:

- представитель нанимателя;

- уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, подлежащий аттестации, замещает должность гражданской службы);

- представитель федерального государственного органа по управлению государственной службой или государственного органа субъекта РФ по управлению государственной службой;

- представители научных и образовательных учреждений;

— представители других организаций, приглашаемые соответствующим органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов — специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой, без указания персональных данных экспертов.

Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов аттестационной комиссии.

Состав аттестационной комиссии для проведения аттестации гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, формируется с учетом положений законодательства Российской Федерации о государственной тайне.

Состав аттестационной комиссии формируется таким образом, чтобы исключить возможность возникновения конфликтов интересов, могущих повлиять на принимаемые аттестационной комиссией решения.

В зависимости от специфики должностных обязанностей гражданских служащих в государственном органе может быть создано несколько аттестационных комиссий.

Аттестационная комиссия состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря, членов комиссии.

Все члены аттестационной комиссии при принятии решений обладают равными правами.

График проведения аттестации ежегодно утверждается представителем нанимателя и доводится до сведения каждого аттестуемого гражданского служащего не менее чем за месяц до начала аттестации.

В графике проведения аттестации указываются:

а) наименование государственного органа, подразделения, в которых проводится аттестация;

б) список гражданских служащих, подлежащих аттестации;

в) дата, время и место проведения аттестации;

г) дата представления в аттестационную комиссию необходимых документов с указанием ответственных за их представление руководителей соответствующих подразделений государственного органа.

Не позднее, чем за две недели до начала аттестации в аттестационную комиссию представляется отзыв об исполнении подлежащим аттестации гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период, подписанный его непосредственным руководителем и утвержденный вышестоящим руководителем.

Отзыв, предусмотренный п. 12 Положения, должен содержать следующие сведения о гражданском служащем:

а) фамилия, имя, отчество;

б) замещаемая должность гражданской службы на момент проведения аттестации и дата назначения на эту должность;

в) перечень основных вопросов (документов), в решении (разработке) которых гражданский служащий принимал участие;

г) мотивированная оценка профессиональных, личностных качеств и результатов профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

К отзыву об исполнении подлежащим аттестации гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период прилагаются сведения о выполненных гражданским служащим поручениях и подготовленных им проектах документов за указанный период, содержащиеся в годовых отчетах о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

При каждой последующей аттестации в аттестационную комиссию представляется также аттестационный лист гражданского служащего с данными предыдущей аттестации.

Кадровая служба государственного органа не менее чем за неделю до начала аттестации должна ознакомить каждого аттестуемого гражданского служащего с представленным отзывом об исполнении им должностных обязанностей за аттестационный период. При этом аттестуемый гражданский служащий вправе представить в аттестационную комиссию дополнительные сведения о своей профессиональной служебной деятельности за указанный период, а также заявление о своем несогласии с представленным отзывом или пояснительную записку на отзыв непосредственного руководителя.

Аттестация проводится с приглашением аттестуемого гражданского служащего на заседание аттестационной комиссии. В случае неявки гражданского служащего на заседание указанной комиссии без уважительной причины или отказа его от аттестации гражданский служащий привлекается к дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе, а аттестация переносится на более поздний срок.

Аттестационная комиссия рассматривает представленные документы, заслушивает сообщения аттестуемого гражданского служащего, а в случае необходимости - его непосредственного руководителя о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. В целях объективного проведения аттестации после рассмотрения представленных аттестуемым гражданским служащим дополнительных сведений о своей профессиональной служебной деятельности за

аттестационный период аттестационная комиссия вправе перенести аттестацию на следующее заседание комиссии.

Обсуждение профессиональных и личностных качеств гражданского служащего применительно к его профессиональной служебной деятельности должно быть объективным и доброжелательным.

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего оценивается на основе определения его соответствия квалификационным требованиям по замещаемой должности гражданской службы, его участия в решении поставленных перед соответствующим подразделением (государственным органом) задач, сложности выполняемой им работы, ее эффективности и результативности.

При этом должны учитываться:

- результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента;
- профессиональные знания и опыт работы гражданского служащего;
- соблюдение гражданским служащим ограничений;
- отсутствие нарушений запретов;
- выполнение требований к служебному поведению и обязательств, установленных законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе;
- организаторские способности при аттестации гражданского служащего, наделенного организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим гражданским служащим.

Заседание аттестационной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей ее членов.

Решение аттестационной комиссии принимается в отсутствие аттестуемого гражданского служащего и его непосредственного руко-

водителя открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов аттестационной комиссии. При равенстве голосов гражданский служащий признается соответствующим замещаемой должности гражданской службы.

На период аттестации гражданского служащего, являющегося членом аттестационной комиссии, его членство в этой комиссии приостанавливается.

По результатам аттестации гражданского служащего аттестационной комиссией принимается одно из следующих решений:

- а) соответствует замещаемой должности гражданской службы;
- б) соответствует замещаемой должности гражданской службы и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- в) соответствует замещаемой должности гражданской службы при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;
- г) не соответствует замещаемой должности гражданской службы.

Результаты аттестации сообщаются аттестованным гражданским служащим непосредственно после подведения итогов голосования; заносятся в аттестационный лист гражданского служащего, составленный по форме согласно приложению.

Аттестационный лист подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами аттестационной комиссии, присутствовавшими на заседании.

Гражданский служащий знакомится с аттестационным листом под расписку.

Аттестационный лист гражданского служащего, прошедшего аттестацию, и отзыв об исполнении им должностных обязанностей за аттестационный период хранятся в личном деле гражданского служащего.

Секретарь аттестационной комиссии ведет протокол заседания комиссии, в котором фиксирует ее решения и результаты голосования. Протокол заседания аттестационной комиссии подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами аттестационной комиссии, присутствовавшими на заседании.

Материалы аттестации гражданских служащих представляются представителю нанимателя не позднее чем через семь дней после ее проведения.

В течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издается правовой акт государственного органа или принимается решение представителя нанимателя о том, что гражданский служащий:

- а) подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;
- б) направляется на профессиональную переподготовку или повышение квалификации;
- в) понижается в должности гражданской службы.

При отказе гражданского служащего от профессиональной переподготовки, повышения квалификации или от перевода на другую должность гражданской службы представитель нанимателя вправе освободить гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы и уволить его с гражданской службы в соответствии

с законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе.

По истечении одного месяца после проведения аттестации перевод гражданского служащего на другую должность гражданской службы либо увольнение его с гражданской службы по результатам данной аттестации не допускается. Время болезни и ежегодного оплачиваемого отпуска гражданского служащего в указанный срок не засчитывается.

Гражданский служащий вправе обжаловать результаты аттестации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Следует отметить, что в системе таможенных органов аттестация государственных гражданских служащих и сотрудников проводится не одинаково.

Аттестация сотрудников таможенных органов Российской Федерации проводится в таможенных органах Российской Федерации и учреждениях, находящихся в ведении ФТС России, для решения вопросов:

- 1) о соответствии сотрудника таможенного органа занимаемой должности;
- 2) о представлении сотрудника таможенного органа к государственной награде Российской Федерации.

Аттестация для решения вопроса о соответствии сотрудника таможенного органа занимаемой должности может быть очередной и досрочной.

Очередная аттестация сотрудников проводится не чаще одного раза в два года, но не реже одного раза в четыре года.

Досрочная аттестация сотрудника может быть проведена на основании приказа таможенного органа по согласованию с начальником

вышестоящего таможенного органа, кроме случаев, где аттестации не подлежат сотрудники:

- 1) занимающие должности менее года;
- 2) находящиеся в распоряжении начальника таможенного органа в связи с проведением организационно-штатных мероприятий;
- 3) прикомандированные к органам государственной власти Российской Федерации и организациям (указанные категории сотрудников не подлежат аттестации на период командирования);
- 4) сотрудники, находящиеся в отпуске по беременности и родам, по уходу за ребенком, и беременные женщины (аттестация указанных сотрудников проводится не ранее чем через год после выхода из отпуска), но не ранее чем через 30 календарных дней после доведения соответствующего приказа сотруднику под подпись²⁹.

В системе таможенных органов создаются следующие аттестационные комиссии:

- 1) Высшая аттестационная комиссия ФТС России;
- 2) аттестационная комиссия ФТС России по аттестации сотрудников правоохранительных подразделений;
- 3) аттестационная комиссия центрального аппарата ФТС России;
- 4) аттестационные комиссии региональных таможенных управлений;
- 5) аттестационные комиссии региональных таможенных управлений по аттестации сотрудников правоохранительных подразделений;

²⁹ См.: Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации сотрудников таможенных органов Российской Федерации: приказ ФТС России от 24 декабря 2008 года № 1658 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 16 марта - 2009. - № 11.

6) аттестационные комиссии таможен;

7) аттестационная комиссия Российской таможенной академии.

По решению руководителя ФТС России могут быть созданы иные аттестационные комиссии.

Аттестационные комиссии создаются приказами соответствующих таможенных органов в следующем составе: председатель аттестационной комиссии, его заместитель (заместители), члены аттестационной комиссии и секретарь (секретари).

В состав аттестационных комиссий могут быть включены: заместитель начальника таможенного органа, начальник кадрового подразделения, начальник подразделения собственной безопасности, начальник правового подразделения, психолог и другие должностные лица по решению начальника таможенного органа.

Аттестационная комиссия осуществляет свою деятельность в соответствии с регламентом работы аттестационной комиссии, разработанным с учетом Приказа ФТС России от 24 декабря 2008 г. № 1658 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации сотрудников таможенных органов Российской Федерации» и утвержденным приказом соответствующего таможенного органа.

Должности сотрудников, подлежащих аттестации соответствующими аттестационными комиссиями, а также должностные лица, ответственные за подготовку отзывов на аттестуемых сотрудников и утверждение результатов аттестации, определяются типовой схемой аттестации сотрудников таможенных органов, которая утверждается приказом ФТС России.

Полугодовые планы работы аттестационной комиссии таможенного органа, полугодовые графики аттестации и списки сотрудников,

подлежащих аттестации, составляются кадровым подразделением и утверждаются начальником соответствующего таможенного органа.

В графике аттестации указывается:

- наименование таможенного органа;
- инициалы, фамилия, специальное звание сотрудника;
- наименование структурного подразделения;
- занимаемая должность;
- дата проведения аттестации;
- дата представления в аттестационную комиссию необходимых документов с указанием ответственных руководителей соответствующих подразделений таможенного органа.

При формировании графика аттестации учитывается дата назначения на должность сотрудника, дата проведения последней аттестации.

Графики аттестации на первое и второе полугодия утверждаются не позднее 25 декабря и 25 июня соответственно.

Не позднее, чем за 30 календарных дней до даты проведения аттестации сотрудники, подлежащие аттестации, должны быть ознакомлены с графиком аттестации.

В случае невозможности присутствия сотрудника в день проведения аттестации на службе по уважительным причинам на основании представленных сведений, которые не были известны на момент составления графика (отпуск, болезнь, командировка и т.д.), в график аттестации вносятся соответствующие изменения.

Не позднее, чем за 14 календарных дней до даты проведения аттестации секретарю соответствующей аттестационной комиссии представляется отзыв о служебной деятельности сотрудника, подготовленный начальником аттестуемого сотрудника.

Начальник аттестуемого сотрудника при подготовке отзыва обязан:

- 1) изучить действующий порядок аттестации сотрудников;
- 2) провести с аттестуемым индивидуальную беседу по вопросам прохождения службы в таможенных органах Российской Федерации, совершенствования профессиональных качеств, дать необходимые рекомендации по устранению недостатков, повышению личной ответственности за состояние дел на порученном участке работы;
- 3) дать объективную оценку деловых и личных качеств аттестуемого сотрудника, его профессионального уровня, организаторских способностей, состояния служебной дисциплины и определить содержание характеристики.

В тексте характеристики аттестуемого сотрудника рекомендует-ся отразить в зависимости от занимаемой должности следующие вопро-сы:

- а) соответствие сотрудника требованиям по занимаемой долж-ности;
- б) уровень профессиональной подготовки, знание Конституции Российской Федерации, требований законодательных и других норма-тивных актов, регулирующих практическую деятельность сотрудника, а также знание должностной инструкции и ее выполнение в процессе службы;
- в) организованность в работе, умение определить главное в ре-шении поставленных задач, способность качественно выполнять должностные обязанности, проявлять инициативу, оперативно ориен-тироваться и умело действовать в сложной обстановке;
- г) достигнутые результаты служебной деятельности, личный вклад сотрудника в выполнение поставленных задач;

- д) умение руководить подчиненными;
- е) оценку состояния структурного подразделения, таможенного органа, которым руководит сотрудник;
- ж) способность критически оценивать свою деятельность и дея-тельность подчиненных; имеющиеся недостатки и упущения в слу-жебной деятельности, в руководстве подразделением, таможенным органом и рекомендации по их устранению;
- з) выполнение требований присяги сотрудника, обязанностей, изложенных в Федеральном законе «О службе в таможенных органах Российской Федерации», «Дисциплинарном уставе таможенной служ-бы Российской Федерации».

Секретарь аттестационной комиссии не менее чем за семь ка-лендарных дней до начала аттестации обязан ознакомить аттестуемо-го сотрудника с представленным отзывом под подпись.

Сотрудник вправе выразить свое несогласие с представленным отзывом, а также представить в аттестационную комиссию дополни-тельные сведения о служебной деятельности за предшествующий пе-риод.

Секретарь аттестационной комиссии обязан в сроки, установ-ленные Регламентом работы аттестационной комиссии, доложить председателю аттестационной комиссии о количестве поступивших документов, подлежащих рассмотрению на заседании, оповестить членов аттестационной комиссии и лиц, присутствие которых необхо-димо на заседании аттестационной комиссии, о времени и месте про-ведения заседания, о вопросах, выносимых на ее рассмотрение, а так-же представить членам аттестационной комиссии документы, подле-жащие рассмотрению на заседании.

В случае невозможности присутствия на заседании отдельных членов аттестационной комиссии либо сотрудников, подлежащих аттестации или приглашенных на заседание, указанные лица обязаны заблаговременно представить заявление на имя председателя аттестационной комиссии с указанием причин невозможности присутствия на заседании.

Заседание аттестационной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей ее состава.

На период аттестации сотрудника, входящего в состав аттестационной комиссии, его членство в комиссии приостанавливается.

Аттестация проводится в присутствии аттестуемого сотрудника и его непосредственного начальника (либо лица, его замещающего).

В случае неявки аттестуемого сотрудника на заседание аттестационной комиссии по уважительной причине аттестация переносится на более поздний срок.

В случае неявки аттестуемого сотрудника на заседание аттестационной комиссии без уважительной причины сотрудник может быть привлечен к дисциплинарной ответственности в установленном порядке, а его аттестация переносится на более поздний срок.

Аттестационная комиссия в целях объективного проведения аттестации в случае представления аттестуемым сотрудником дополнительных сведений о его служебной деятельности за период, предшествующий аттестации, и его заявления о несогласии с представленным отзывом вправе перенести аттестацию сотрудника на более поздний срок.

Служебная деятельность сотрудника оценивается на основе определения соответствия требованиям должностной инструкции, участия в решении поставленных задач, эффективности и результативно-

сти выполняемой работы, наличия поощрений и неснятых дисциплинарных взысканий.

Аттестационная комиссия рассматривает представленные документы, заслушивает сообщение аттестуемого сотрудника о его служебной деятельности, а в случае необходимости - и его непосредственного начальника.

Члены аттестационной комиссии вправе задавать аттестуемому сотруднику вопросы, связанные с выполнением должностных обязанностей.

Секретарь аттестационной комиссии ведет протокол заседания аттестационной комиссии, оформляет аттестационный лист сотрудника таможенного органа Российской Федерации.

По результатам аттестации аттестационная комиссия принимает одно из следующих решений:

- 1) соответствует занимаемой должности;
- 2) не соответствует занимаемой должности.

Решение аттестационной комиссии принимается открытым голосованием в отсутствие аттестуемого сотрудника и его непосредственного начальника простым большинством голосов присутствующих на заседании членов аттестационной комиссии.

Председатель аттестационной комиссии, заместитель председателя аттестационной комиссии, члены аттестационной комиссии при голосовании обладают равными правами. Секретарь аттестационной комиссии в голосовании не участвует.

При равенстве голосов аттестуемый сотрудник признается соответствующим занимаемой должности.

Аттестационная комиссия по результатам аттестации вправе внести на рассмотрение руководителя таможенного органа мотиви-

рованные рекомендации о повышении сотрудника в должности, о включении сотрудника в резерв на выдвижение на вышестоящую должность, о применении дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном служебном соответствии по результатам аттестации, о понижении сотрудника в должности, об увольнении сотрудника.

Результаты аттестации фиксируются в протоколе заседания аттестационной комиссии и аттестационном листе сотрудника. Протокол заседания аттестационной комиссии подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами аттестационной комиссии, присутствовавшими на заседании.

Результаты аттестации сообщаются аттестованному сотруднику непосредственно после подведения итогов голосования.

Аттестационный лист сотрудника с результатами аттестации, подписанный председателем и секретарем аттестационной комиссии, представляется начальнику соответствующего таможенного органа не позднее семи рабочих дней после ее проведения.

Начальник таможенного органа обязан принять решение об утверждении (неутверждении) результатов аттестации не позднее десяти рабочих дней с момента представления аттестационного листа на утверждение.

Секретарь аттестационной комиссии обязан ознакомить сотрудника с утвержденным (неутвержденным) аттестационным листом не позднее десяти рабочих дней со дня его утверждения (неутверждения) под подпись (данный срок продлевается на время нахождения сотрудника в командировке, отпуске, болезни и т.д.).

Начальник таможенного органа по результатам аттестации может принять решение:

- 1) об оставлении сотрудника в занимаемой должности;
- 2) о включении сотрудника в резерв на выдвижение на вышестоящую должность;
- 3) о переводе сотрудника на другую вакантную должность;
- 4) о наложении на сотрудника дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном служебном соответствии по результатам аттестации;
- 5) об увольнении сотрудника со службы в таможенных органах.

Указанные решения, кроме решения о наложении на сотрудника дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном служебном соответствии по результатам аттестации, начальник соответствующего таможенного органа принимает не позднее двух месяцев со дня проведения аттестации.

Принятие решения о наложении на сотрудника дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном служебном соответствии по результатам аттестации и издание соответствующего приказа начальник таможенного органа осуществляет не позднее месяца со дня принятия решения аттестационной комиссией.

В сроки, установленные для принятия решения начальником таможенного органа по результатам аттестации, не засчитывается период нахождения в отпуске и время болезни сотрудника.

В случае несогласия сотрудника с решением начальника таможенного органа, принятым по итогам аттестации, он вправе обжаловать это решение в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Протоколы заседаний аттестационных комиссий хранятся в кадровом подразделении таможенного органа. Отзывы и аттестационные листы сотрудников хранятся в их личных делах.

Контроль за организацией работы и деятельностью аттестационной комиссии осуществляет начальник таможенного органа.

Особенности проведения аттестации для решения вопросов о представлении сотрудников к государственной награде Российской Федерации:

Аттестация для решения вопросов о представлении сотрудников к государственной награде Российской Федерации проводится с учетом особенностей, предусмотренных главой 4 Приказа ФТС России от 24 декабря 2008 г. № 1658 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации сотрудников таможенных органов Российской Федерации»³⁰.

При проведении аттестации для решения вопросов о представлении сотрудника к государственной награде Российской Федерации отзыв о служебной деятельности и аттестационный лист сотрудника не составляются.

Начальник таможенного органа (структурного подразделения), в котором проходит службу аттестуемый сотрудник, подготавливает наградной лист по форме, установленной законодательством Российской Федерации, и представляет его секретарю аттестационной комиссии в соответствии с Типовой схемой аттестации.

В характеристике сотрудника, содержащейся в наградном листе, должны быть отражены его конкретные заслуги и вид награды, к которой он представляется.

³⁰ См.: Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации сотрудников таможенных органов Российской Федерации: приказ ФТС России от 24 декабря 2008 г. № 1658 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 16 марта – 2009. – № 11.

По результатам аттестации аттестационная комиссия принимает одно из следующих решений:

- 1) представляется к государственной награде РФ;
- 2) не представляется к государственной награде РФ.

При принятии аттестационной комиссией решения о представлении сотрудника к государственной награде Российской Федерации наградной лист оформляется секретарем аттестационной комиссии, подписывается начальником таможенного органа и в установленном порядке направляется в вышестоящий таможенный орган.

Наряду с аттестацией формой оценки персонала можно рассматривать квалификационный экзамен. Квалификационный экзамен сдают государственные гражданские служащие. Порядок сдачи экзамена определен Указом Президента РФ от 1 февраля 2005г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)»³¹.

Квалификационный экзамен проводится при решении вопроса о присвоении классного чина гражданской службы гражданскому служащему по замещаемой должности гражданской службы по мере необходимости, но не чаще одного раза в год и не реже одного раза в три года.

Внеочередной квалификационный экзамен может проводиться по инициативе гражданского служащего не позднее чем через три месяца после дня подачи им письменного заявления о присвоении классного чина гражданской службы.

Квалификационный экзамен проводится по установленной форме в целях оценки знаний, навыков и умений (профессионального

³¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 6, ст. 438

уровня) гражданского служащего конкурсной или аттестационной комиссией. Гражданский служащий вправе обжаловать результаты квалификационного экзамена в соответствии с законодательством.

3.3. Мотивация и стимулирование, их значение в управлении персоналом

Методом активизации трудовой деятельности и целеустремленности персонала является мотивация.

В широком смысле под термином «мотивация» понимается стимулирование работника или группы работников к деятельности по достижению целей предприятия через удовлетворение их собственных потребностей³². Процесс мотивации сложен и неоднозначен, существует довольно значительное количество различных теорий, объясняющих заинтересованность сотрудников в своей работе разными потребностями индивидуума и условиями его существования.

Теории трудовой мотивации можно разделить на две группы:

1) содержательные (структурные) – данные теории отражают различные представления исследователей о конкретных перечнях и структуре внутренних побуждений (потребностей, мотивов), специфичных для тех или иных групп работников;

2) процессуальные – рассматривают и акцентируют различные аспекты восприятия и познания работниками трудовой ситуации.

Содержательные теории восходят к началу XX в. и связаны с представителями научного менеджмента, такими как Ф.У. Тейлор, А. Маслоу, Ф. Герцберг³³.

Трудовая мотивация – процесс побуждения работника к эффективному труду, в котором формируется трудовое поведение индивида, работника в соответствии с целями его работы, особенностями и условиями труда в организации.³⁴

Что касается сферы управления персоналом таможенных органов под понятием «трудовая мотивация» подразумеваются:

- потребности и ожидания должностного лица таможенного органа;
- меры, которые таможенный орган применяет по отношению к таможеннику для повышения эффективности его труда;
- вознаграждение, оплата труда должностных лиц.

Систему мотивации персонала в таможенных органах нужно строить исходя из анализа потребностей их должностных лиц, она должна быть гибкой, учитывать профессиональные, возрастные особенности персонала. Каждое должностное лицо должно знать, за что его вознаграждают или наказывают в таможенном органе, для этого нужны четкие критерии оценки работы персонала. Различные изменения в организации, ее рост, реорганизация требуют адаптации системы мотивации с учетом изменяющихся факторов³⁵.

Исследование факторов управления трудовой мотивацией в сфере таможенной службы показало, что эффективность используемых методов мотивации и стимулирования недостаточна и требует изменений.

³² См.: Мазманова Б.Г. Управление оплатой труда /Б. Г. Мазманова. – М.: Проспект, 2001. – С. 57.

³³ См.: Шапиро С.А. Мотивация и стимулирование персонала /С. А. Шапиро – М.: ГроссМедиа, 2005. – С. 26

³⁴ См.: Егоршин А.П. Мотивация трудовой деятельности /А. П. Егоршин. – Н. Новгород: НИМБ, 2004. – С. 53.

³⁵ См.: Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации /А. А. Гришковец – М.: Проспект, 2005. – С. 154.

На сегодняшний день наиболее оптимальным является следующий механизм формирования трудовой мотивации служащих таможенных органов (рис. 8), регулятором которого выступает контроль изменения уровня мотивации служащих, осуществляемый путем опроса государственных служащих относительно значимых факторов мотивации и демотивации их деятельности³⁶.



Рис. 8. Механизм формирования мотивации труда государственных служащих

³⁶ См.: Беляева С.В. Мотивация и стимулирование труда государственных служащих таможенных органов. Кадровик. Кадровый менеджмент. /С. В. Беляева. -2010. - С.4.

Мотивация труда на сегодня представляет собой комплекс материальных и нематериальных воздействий, ориентированный на обеспечение эффективного труда таможенных служащих путем принуждения, вознаграждения и побуждения.

Стабилизация ресурсного обеспечения данной системы (финансового, организационно-экономического, кадрового, информационного, материально-технического) является необходимым условием роста результативности государственной службы в целом.

На сегодняшний день выделяют следующие виды мотивации труда:

- 1) материальная – это назначение, повышение оклада, доплаты, надбавки, переменная часть заработка, то есть премии и т.д.;
- 2) нематериальная – вознаграждение за заслуги, имеющее денежное выражение, но выдаваемое в неденежной форме (туристические путевки, подарочные сертификаты и т.д.);
- 3) моральная – вознаграждения, не имеющие денежного выражения: признание статуса и заслуг (встречи с руководством, грамоты, дипломы), предоставление отдельным сотрудникам особых условий работы (гибкий или свободный график, самоконтроль качества) и дополнительных возможностей распоряжаться ресурсами организации.
- 4) организационная – создание организационной культуры, поддерживающей мотивацию персонала на достижение целей организации.

Существуют также и другие виды мотивации, например, мотивация достижения – стремление должностного лица получить определенные блага в качестве вознаграждения за труд, мотивация

избегания - стремление избежать наказания или других негативных санкций за невыполнение поставленных задач, недостижение запланированных результатов, мотивация на власть, то есть стремление человека занимать лидерские позиции и влиять на работу и условия труда других людей, а также мотивация на принадлежность (признание) – это ярко выраженная потребность человека работать в коллективе и получать признание от своих коллег.

Материальные формы мотивации являются наиболее часто используемым стимулом, хотя это и не единственное средство.

Нематериальная мотивация как фактор повышения эффективности трудовой деятельности имеет также огромный потенциал. Для успешной реализации системы нематериального стимулирования необходима ее увязка, как с системой материального стимулирования, так и с потребностями каждого конкретного индивида трудового коллектива.

Нематериальная мотивация – это, пожалуй, самая многогранная и сложная в разработке область мотивации персонала. Если эффективность внедрения систем материального стимулирования измерима, то оценка эффективности нематериального стимулирования представляет собой расчет целого комплекса индикаторов, позволяющих мерить такие качественные категории, как лояльность, удовлетворенность работников, настроение на рабочем месте, а также уровень идентификации работников с организацией и многие другие.

Даже при малых инвестициях правильно выстроенная система нематериального стимулирования может обеспечить значительный эффект в достижении работниками требуемых результатов труда. Более того, нематериальное стимулирование может стать

конкурентным преимуществом, благодаря которому организация может приобрести имидж социально-ориентированного работодателя³⁷.

Моральные мотивы основаны на нравственных ценностях человека, осознании работником своего труда как долга перед обществом, понимании ценности и полезности этого труда. К данной категории относят также побудительные мотивы, связанные с творческой насыщенностью и содержательностью труда, относительно благоприятными его условиями, взаимоотношениями в трудовом коллективе, отношением с руководителем, возможностью профессионально-квалификационного роста, совершенствования и самовыражения³⁸.

Таким образом, для достижения наиболее эффективных результатов трудовой деятельности должностных лиц таможенных органов нужна грамотно разработанная комплексная система мотивации их труда. Руководитель таможенного органа при создании системы трудовой мотивации должен учитывать неоднородность персонала, исходить из того, что различные категории должностных лиц и работников отличаются по своим предпочтениям в ценностных ориентациях, а также должен учитывать тот факт, что значимость различных мотивирующих факторов к труду изменяется с возрастом, с изменением должностного и семейного статуса.

Система мотивации должна быть построена таким образом, чтобы должностные лица, затрачивающие заведомо больше усилий на служебную деятельность в силу ее интенсивности, и обладающие при

37 См.: Антипина В. А. Нематериальная мотивация // В. А. Антипина // HR-портал. – 2010. – С. 4.

38 См.: Самоукина Н. В. Эффективная мотивация персонала при минимальных финансовых затратах // Н. В. Самоукина – М.: Гроссмедиа, 2006. – С. 136.

этом высокой квалификацией, не ощущали несправедливость по отношению к ним в соблюдении социальной и материальной справедливости. Для управления трудом в таможенных органах на основе мотивации необходимы такие предпосылки, как выявление склонностей и интересов работника с учетом его персональных и профессиональных способностей, определение мотивационных возможностей и альтернатив в коллективе и для конкретного лица.

3.4. Значение и задачи воспитательной работы

Успех в деятельности таможенных органов определяется многими факторами, существенное место среди которых занимает эффективное управление и формирование организационной культуры организации. Организационная культура организации (учреждения)³⁹ – это сложная система, компонентами которой являются: ценности (ценностные ориентации), носителями которых являются члены коллектива и прежде всего служащие; нормы, правила, традиции, которым они следуют; взаимо(со)действие, которое они выстраивают и поддерживают; результаты деятельности, производимые ими; определенный образ жизни членов данной организации.

В качестве ценностей (ценностных ориентации) служащего таможенных органов мы можем определить: честность и некоррупционность; нейтральность (в принятии решений, при соблюдении объема полномочий и субординации); взаимное доверие и помощь и др. Достижение необходимого уровня организационной культуры организации возможно при правильном ведении воспитательной (воспитательно-профилактической) работы.

³⁹ Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учебник / Н. И. Глазунова. - М.: ТК Велби; Проспект, 2004. - С 306

Воспитательно-профилактическая работа в таможенных органах строится в соответствии с требованиями Федеральных законов от 21.07.1997 №114-ФЗ «О службе в таможенных органах РФ», от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 16.11.1998 № 1396, Постановления Правительства Российской Федерации от 11.07.2005 № 422 «О государственной программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2006 - 2010 годы» и ведомственных актов ФТС.

Основными задачами воспитательно-профилактической работы в таможенных органах являются:

- 1) формирование у должностных лиц законопослушания, верности конституционному и служебному долгу, исполнительности, высокопрофессиональных качеств, обусловленных особенностями таможенной службы;
- 2) утверждение в сознании и поведении должностных лиц общечеловеческих ценностей: чести, совести, порядочности, чуткости, взаимопомощи;
- 3) привитие чувства любви к Родине, гордости за принадлежность к таможенной службе, уважения и сохранения ее славных традиций, постоянной готовности к защите экономических интересов Российской Федерации;
- 4) совершенствование физического развития должностных лиц, укрепления их здоровья, выносливости, способности действовать в условиях значительных физических и психологических перегрузок⁴⁰.

⁴⁰ См.: Об утверждении Методических рекомендаций начальникам таможенных органов по организации и проведению воспитательно-профилактической работы: распоряжения ФТС России № 21-р от 23 января 2006 г.

В практике работы таможенных органов реализуются различные методы и формы воспитательной работы.

Основными методами воспитательно-профилактического воздействия на должностных лиц являются: убеждение, упражнение, пример, поощрение (стимулирование), принуждение (наложение дисциплинарных взысканий), соревнование и критика и самокритика.

Методы воспитания⁴¹ - это способы педагогического воздействия воспитателей на сознание, чувства, волю воспитуемых с целью формирования у них необходимых качеств и привычек поведения.

В широком смысле убеждение - это приемы эффективного сообщения точки зрения одного человека другому, а более конкретно - это передача нравственных представлений от одного человека к другому, от общества к отдельным его членам, осуществляемая главным образом путем разъяснения.

Упражнение. Основное назначение упражнения как метода воспитания - обеспечить приобретение сотрудниками практического опыта коллективных отношений, необходимого для формирования у них общественных качеств личности. Упражнение предусматривает многократное повторение, закрепление, упрочение и совершенствование ценных способов действий как устойчивой основы общественного поведения. Упражнения в широком смысле - это такая организация деятельности сотрудников, которая создает им условия для того, чтобы поступать в соответствии с принятыми в обществе, в таможенных органах нормами и правилами поведения.

Метод примера. Формирующееся сознание сотрудника, особенно молодого, постоянно ищет опору в реально действующих, живых,

⁴¹ См. Управление персоналом: учебно-метод. комплекс / сост.: Н.Н. Просяников, Л.А. Оленко - Владивосток: ВФ РТА, 2004. - С. 56.

конкретных образах, которые олицетворяют усваиваемые им общественные идеи и идеалы. Этому поиску активно содействует явление подражательности, которое служит психологической основой примера как метода воспитания. Подражание не есть слепое копирование. Оно формирует у сотрудников поведение нового типа, как совпадающее в общих чертах с идеалом, так и оригинальные действия, сходные по ведущей идее с примером.

В значительной степени эффективность требовательности руководителя зависит от его личного примера, личной дисциплинированности, высокого морального авторитета и служебного мастерства. Там, где начальник во всем строго руководствуется требованиями законов, других правовых актов и норм общественной морали, его слова доходят до сознания подчиненных, превращаются в их твердые убеждения. К такому руководителю не только внимательно прислушиваются, ему подражают во всем. И наоборот, если поведение начальника хотя бы в малейшей степени не соответствует требованиям законов, то его призывы к соблюдению порядка и организованности могут повиснуть в воздухе.

Метод поощрения. Поощрение - способ выражения общественной положительной оценки поведения и деятельности сотрудника или коллектива. Его стимулирующая роль определяется тем, что в нем содержится общественное признание того образа действий, который избран и проводится сотрудником в жизнь. Испытывая чувство удовлетворения, сотрудник ощущает подъем бодрости и энергии, уверенность в собственных силах и желание в дальнейшем двигаться вперед. Нельзя полагать, что одобрение и поощрение полезны всегда и везде. Воспитательное значение поощрения возрастает, если оно за-

ключает в себе оценку не только результата, но и мотивов, и способов деятельности.

Важным условием действенности поощрения является его гласность.

Метод убеждения. Из сознательного характера сути служебной дисциплины следует, что основным методом ее укрепления выступает метод убеждения.

Однако определяющее значение метода убеждения не исключает применение к отдельным сотрудникам, нарушающим служебную дисциплину, и мер принуждения (наказания, а вернее юридически, применительно к государственной службе - привлечения к дисциплинарной ответственности или наложения дисциплинарных взысканий).

Необходимо подчеркнуть, что под принуждением не подразумевается физическое воздействие, а только моральное в форме наложения начальником взыскания.

Наказание - это такое воздействие на личность сотрудника, которое выражает осуждение действий и поступков, противоречащих нормам общественного поведения.

Наказание корректирует поведение сотрудника, дает ему ясно понять, где и в чем он ошибся, вызывает чувство неудовлетворенности, дискомфорта и стыда.

Всякое наказание должно сопровождаться анализом причин и условий, породивших тот или иной проступок. Наказание приносит успех, когда оно согласуется с общественным мнением коллектива.

Поощрения и дисциплинарные взыскания, применяемые к сотрудникам таможенных органов, и порядок их применения определяются законодательством РФ.

В таможенных органах широко применяются и методы соревнования, критики и самокритики.

Среди зависимостей, которые определяют построение и выбор метода воспитания, на первом месте находится их соответствие идеалам общества и целям воспитания.

В практической деятельности руководитель, выбирая метод воспитания, обычно руководствуется целями воспитания и его содержанием. Исходя из конкретной педагогической задачи, руководитель сам решает, какие методы взять себе на вооружение.

Воспитательная работа в таможенных органах реализуется через агитационно-массовую, индивидуальную, культурно-досуговую и спортивно-оздоровительные формы работы.

Стержнем, основным ядром *агитационно-массовой* работы являются пропаганда и агитация.

Агитационно-массовая работа проводится в форме лекций, бесед, докладов, устных журналов, вечеров вопросов и ответов, чествования передовиков, встреч с ветеранами, проводов ветеранов, тематических мероприятий, работы с материалами средств массовой информации и др.

Индивидуально-воспитательная работа в таможенных органах должна занять особое место. При правильном сочетании с массовыми формами, с опорой на коллектив, практическим участием каждого сотрудника в труде, общественной жизни, при обеспечении единства слова и дела она приносит устойчивые положительные результаты.

Индивидуальный подход невозможен без пристального, дружеского и душевного интереса к человеку, к его мыслям и чувствам, к его мечтам и желаниям.

Для того, чтобы добиться высоких результатов в индивидуальной работе, надо хорошо знать подчиненного. Эти данные можно получить прежде всего в индивидуальных беседах, в ходе которых важно вызвать сотрудника на откровенность, расположить к себе, активизировать его душевные силы.

В беседе помогает неторопливость, доверительность, задушевность, отсутствие фальши, горячая заинтересованность в судьбе человека.

Практикой подтверждается необходимость тщательной подготовки к беседе: определение ее цели, содержания, круга вопросов и последовательности разговора.

Наряду с индивидуальными беседами большое значение придается изучению сотрудников в процессе службы. Эта форма изучения больше присуща непосредственным начальникам. В условиях выполнения служебных обязанностей наиболее полно раскрываются характер человека, его моральные и деловые качества, душевное состояние и внутренний настрой.

Опытные руководители не без основания считают, что индивидуальную работу нужно вести открыто, доверительно, не допуская элементов фальши и формализма, не рассчитывать на быструю отдачу, сиюминутный успех, поскольку речь идет порой о корректировке поведения сотрудника, сложившихся стереотипов в мышлении и поведении человека. При этом, кроме индивидуальных бесед, могут использоваться и такие, например, формы и методы воздействия, как индивидуальная помощь в решении как служебных, так и личных проблем, конкретная товарищеская критика, индивидуальные требования, опора в индивидуальной работе на коллектив и ответственность, индивидуальный контроль. Строго индивидуально не-

обходимо подходить при применении мер дисциплинарного воздействия.

Опыт подтверждает, что успехов в воспитательной работе добивается, как правило, тот руководитель, который постоянно проявляет чуткость и внимание к людям, заботится о подчиненных, точно знает, кто и в какой помощи нуждается.

Важное значение в системе воспитательной работы занимает культурно-досуговая работа. Ее важнейшая задача - возвращение в среду сотрудников таможенных органов истинных духовных и культурных ценностей, выработанных российским народом за его более чем тысячелетнюю историю, включая дооктябрьский и советский периоды.

С этой целью в таможенных органах необходимо создавать условия для полноценного, интересного и разнообразного досуга и отдыха.

Вопросы эстетического воспитания, удовлетворения культурных запросов и интересов сотрудников и их семей решаются путем организации посещений музеев, выставок, театров, организации выступлений местных художественных коллективов, организации консультаций по вопросам культуры и искусства с целью воспитания художественного и литературного вкуса личного состава.

Спортивно-оздоровительная работа является важнейшим фактором поддержания высокой трудоспособности сотрудника, преодоления им тяжелых физических и психологических нагрузок в ходе выполнения служебных обязанностей.

Важнейшим направлением воспитательной работы в таможенных органах является профилактика служебных правонарушений.

Именно профилактические мероприятия, противопоставленные попыткам частных лиц и представителей отдельных организаций внести элементы разложения в таможенные органы, во многом нужно рассматривать как инструмент для укрепления таможенных коллективов и формирования в них нормального морально-психологического климата.

Профилактика - сложное общественное мероприятие, представляющее комплекс мер, направленных на предотвращение правонарушений и создание условий, существенно затрудняющих возможность отрицательного влияния окружающей среды на сотрудников таможенных органов.

Основная цель профилактики - уберечь работников таможенных органов от действий, связанных с нарушениями таможенных законодательства и правил, нередко приводящих к тяжелым последствиям.

Профилактические мероприятия могут быть как индивидуальными, так и общими, и если содержание и методика общих профилактических мер, как правило, доступны и понятны, то с индивидуальной профилактикой дело обстоит иначе.

Как и любой процесс, профилактическая работа состоит из следующих стадий:

- 1) выявление факторов, способствующих возникновению правонарушений;
- 2) установление самих факторов правонарушений и проступков;
- 3) анализ профилактической работы и критическая оценка ее результатов;

4) современное принятие мер воспитательного (или правового) воздействия.

Субъектами воспитательной работы являются руководители всех уровней и кадровые подразделения. К основным задачам субъектов воспитательной работы можно отнести:

- показ личного примера законопослушания, нравственной чистоты, честности, скромности и добросовестного исполнения служебных обязанностей;
- непосредственное участие в организации и проведении индивидуальной работы с личным составом, изучение его личных качеств, принятие мер по поддержанию высокого уровня трудовой дисциплины, профилактика должностных преступлений и проступков;
- принятие мер по созданию в коллективах необходимых условий для эффективной служебной деятельности, профессионального роста подчиненных;
- своевременное реагирование на нужды и запросы подчиненных, организация систематического информирования и консультирования личного состава по социально-правовым вопросам;
- взаимодействие в интересах решения задач воспитательной работы с ветеранскими, профсоюзными и другими общественными организациями.
- организационно-методическое и информационное обеспечение работы по воспитанию сотрудников, предотвращению происшествий и помощь руководителям таможенных органов по этим вопросам;
- организация систематического изучения общественного мнения, настроений личного состава, анализ служебной дисциплины, соблюдения законности, выявление причин возникновения конфликтов

в коллективах, выработка рекомендаций по их предотвращению и оперативное реагирование на изменение обстановки в коллективах;

- организация и проведение индивидуальной работы с личным составом, внедрение в практику работы с сотрудниками методов социальной психологии и педагогики;

- обеспечение соблюдения принципа социальной справедливости;

- участие в разработке и реализации мер по обеспечению личной безопасности сотрудников и членов их семей;

- взаимодействие в целях решения задач воспитательной работы с профсоюзными и другими общественными организациями;

- взаимодействие с местными органами власти и управления, общественными структурами, средствами массовой информации в интересах усиления моральной защищенности личного состава и пенсионеров-таможенников.

Непосредственную координацию и общее организационно-методическое обеспечение воспитательной работы с личным составом в таможенных органах осуществляет Управление государственной службы и кадров ФТС РФ. К полномочиям управления государственной службы и кадров ФТС РФ в вопросах воспитательной работы относятся⁴²:

- участие совместно со структурными подразделениями ФТС России в работе по формированию у должностных лиц и работников таможенных органов высоких моральных качеств, укреплению служебной (трудовой) дисциплины, предупреждению противоправных

действий с их стороны, выявлению и пресечению коррупционных проявлений;

- организация и проведение воспитательно-профилактической работы, инспектирования таможенных органов и учреждений, находящихся в ведении ФТС России, по вопросам организации и проведения служебных проверок, координирует усилия по предупреждению происшествий, должностных преступлений и нарушений служебной (трудовой) дисциплины среди должностных лиц и работников таможенных органов;

- организация и координация спортивно-массовой работы в таможенных органах, проведение спортивно-массовых, культурно-досуговых мероприятий, совместно с ветеранскими организациями проведение работы по патриотическому воспитанию должностных лиц таможенных органов.

Начальники таможенных органов совместно с кадровыми службами организуют и проводят воспитательно-профилактическую работу с должностными лицами на постоянной основе. Осуществляют ее дифференцированно, с учетом профессиональных, возрастных, социальных, психологических, национальных, религиозных и иных индивидуальных особенностей должностных лиц.

Основные направления работы начальников таможенных органов, кадровых служб, отделов инспектирования и профилактики правонарушений по организации и проведению воспитательно-профилактической и индивидуальной работы

Начальники региональных таможенных управлений и таможен:

- 1) организуют воспитательно-профилактическую работу и ставят задачи начальникам отделов (служб), подчиненных таможенному органу, по ее проведению с должностными лицами;

⁴² Полномочия Управления по вопросам государственной службы и кадров ФТС России. Режим доступа: <http://www.customs.ru>

2) лично проводят индивидуальную работу с заместителями начальника управления, таможен, начальниками служб и самостоятельных отделов, а также при необходимости с отдельными должностными лицами;

3) организуют обучение руководителей структурных подразделений методике и практике воспитательно-профилактической работы;

4) принимают меры по поддержанию служебной дисциплины, профилактике должностных преступлений и дисциплинарных проступков;

5) показывают личный пример исполнительности и дисциплинированности, нравственной чистоты, честности, скромности и добросовестного отношения к исполнению служебных обязанностей;

6) принимают меры по созданию в коллективах необходимых условий для эффективной служебной деятельности, роста профессионального уровня подчиненных;

7) своевременно реагируют на нужды и запросы подчиненных, организывают систематическое информирование и консультирование должностных лиц по социально-правовым вопросам;

8) взаимодействуют в интересах решения задач воспитательно-профилактической работы с государственными органами, органами субъектов Российской Федерации, ветеранскими, профсоюзными и общественными организациями;

9) практикуют выступления в средствах массовой информации для создания положительного имиджа таможенника, стоящего на страже экономических интересов России;

10) заслушивают руководителей структурных подразделений на служебных совещаниях по вопросам состояния воспитательно-профилактической работы, служебной дисциплины;

11) осуществляют прием подчиненных должностных лиц по личным вопросам.

Начальники кадровых служб таможенных органов:

1) организуют и проводят воспитательно-профилактическую работу в региональных таможенных управлениях и подчиненных таможнях (подразделениях), отвечают за эффективность ее влияния на выполнение стоящих перед таможенным органом задач, поддержание правопорядка и укрепление служебной дисциплины;

2) обучают руководителей структурных подразделений таможен методике индивидуально-воспитательной и профилактической работы с подчиненными должностными лицами;

3) изучают и анализируют морально-психологическую обстановку в коллективах, принимают меры к разрешению возникающих проблем и конфликтных ситуаций;

4) докладывают начальнику таможенного органа о состоянии воспитательно-профилактической работы и служебной дисциплины.

Начальники таможенных постов, структурных подразделений таможенных органов:

1) изучают биографические данные, индивидуальные особенности, сильные и слабые стороны характера, уровень профессиональной подготовки подчиненных должностных лиц;

2) изучают морально-психологическое состояние коллектива, настроения людей, их нужды и запросы, принимают меры по разрешению их заявлений и обращений;

3) ведут индивидуальную работу с лицами, допускающими нарушения служебной дисциплины или склонными к их совершению.

В индивидуальной работе с подчиненными начальник подразделения, используя основные методы (беседа, наблюдение), знакомится

с их биографией, особенностями характера, проблемами, интересами и увлечениями. Оказывает помощь в решении служебных задач, контролирует и постоянно анализирует отношение к исполнению служебных обязанностей, ходатайствует перед руководством таможенного органа о поощрении за безупречную и эффективную службу и о дисциплинарном воздействии на нарушителей служебной дисциплины, дает служебную характеристику.

При этом необходимо учитывать следующие уровни развития и нравственного сознания должностных лиц:

1) высокий, свойственный должностным лицам с развитым чувством ответственности за порученное дело, отличающимся инициативой, активностью, нравственной воспитанностью, проявляющимися в служебной деятельности;

2) средний, характеризующий должностных лиц, соблюдающих служебную дисциплину, отличающихся корректностью, но не проявляющих инициативы и творчества при исполнении своих служебных обязанностей;

3) низший, присущий должностным лицам, недобросовестно относящимся к соблюдению должностной инструкции, нарушающим служебную дисциплину, проявляющим грубость, бестактность в общении с клиентами и коллегами по службе.

Начальники отделов инспектирования и профилактики правонарушений, а также должностные лица, ответственные за данный участок работы, оказывают практическую и методическую помощь начальникам структурных подразделений таможенного органа в организации и проведении предупредительно-профилактической работы с должностными лицами, по сплочению таможенных коллективов, предупреждению должностных преступлений и нарушений служебной

дисциплины на основе анализа реальной обстановки в таможенном органе.

В работе по поддержанию правопорядка и укреплению служебной дисциплины основные усилия сосредотачиваются на профилактике должностных преступлений и грубых нарушений служебной дисциплины. Основной формой профилактики правонарушений являются служебные проверки.

Критериями оценки состояния служебной дисциплины считать:

1) уровень исполнения должностных обязанностей в соответствии с должностными инструкциями и должностными регламентами;

2) состояние, планомерность и эффективность профилактической работы по предупреждению преступлений, происшествий и нарушений служебной дисциплины;

3) соблюдение правил служебного распорядка таможенного органа;

4) морально-психологический климат в коллективе, характер взаимоотношений между должностными лицами, их социальную активность;

5) знание начальниками таможенных органов и структурных подразделений морально-деловых качеств и особенностей подчиненных;

6) уровень работы по охране труда, жизни и здоровья должностных лиц.

Основные мероприятия, проводимые в региональном таможенном управлении (РТУ):

1) организация и проведение служебных проверок в целях полного, объективного и всестороннего установления фактов нарушения

служебной дисциплины, причин и условий, способствовавших ее нарушению;

2) анализ состояния служебной дисциплины в таможенных органах. Подготовка отчета и предложений по профилактике недостатков;

3) проведение практических и методических занятий по организации индивидуально-воспитательной и предупредительно-профилактической работы, направленной на поддержание правопорядка и укрепление служебной дисциплины;

4) обобщение положительного опыта организации и проведения предупредительно-профилактической и индивидуальной воспитательной работы, разработка методических рекомендаций по вопросам совершенствования предупредительно-профилактической работы;

5) участие в работе комплексных групп РТУ в целях контроля и анализа состояния воспитательно-профилактической работы в таможнях (на таможенных постах);

6) участие в работе по подбору, расстановке и обучению кадров, оценке персонального вклада должностных лиц РТУ и таможенных органов региона в повышение экономической эффективности деятельности таможенных органов;

7) проведение совместно с ветеранскими и другими общественными организациями культурно-досуговых, спортивно-массовых мероприятий;

8) расследование причин происшествий, связанных с гибелью людей или повлекших другие тяжкие последствия;

9) организация работы с жалобами, письмами и заявлениями должностных лиц РТУ, таможенных органов региона и граждан по вопросам прохождения службы в таможенных органах.

Основные мероприятия, проводимые в таможне и на таможенном посту:

1) организация и проведение служебных проверок по фактам нарушений должностными лицами требований законодательства и нормативных правовых актов, обеспечение их своевременности, полноты и объективности;

2) анализ состояния воспитательно-профилактической и индивидуальной работы, служебной дисциплины, определение путей устранения недостатков;

3) инструктивно-методические занятия с руководителями структурных подразделений и должностными лицами, ответственными в таможне и на таможенных постах за предупредительно-профилактическую и воспитательную работу, по проведению индивидуальной работы с подчиненными;

4) работа в комплексных проверках таможенных постов и функциональных отделов с анализом состояния индивидуальной и предупредительно-профилактической работы;

5) организация и контроль проведения воспитательных, информационных, культурных и спортивных мероприятий в подразделениях таможни, направленных на повышение культуры общения и поведения должностных лиц, соблюдение здорового образа жизни;

6) проведение мероприятий по реализации ведомственной программы патриотического воспитания должностных лиц таможенных органов;

7) проведение практических занятий, семинаров с начальниками структурных подразделений по обмену опытом организации и прове-

дения индивидуально-воспитательной работы с должностными лицами;

8) организация и контроль за проведением индивидуальной воспитательной и предупредительно-профилактической работы непосредственно на таможенных постах, в отделах, группах, сменах, направленной на повышение личной ответственности должностных лиц за порученный участок работы, соблюдение служебного распорядка государственного органа, добросовестное выполнение своего должностного регламента и общих принципов служебного поведения;

9) изучение деловых качеств подчиненных должностных лиц, выявление на ранней стадии лиц, склонных к грубым нарушениям служебной дисциплины;

10) расследование причин происшествий, связанных с гибелью людей или повлекших другие тяжкие последствия.

По сложившейся практике планы воспитательно-профилактической работы включают ряд разделов, основными из которых могут быть:

- 1) воспитательно-профилактическая работа в интересах решения служебных задач;
- 2) социально-правовое и морально-психологическое обеспечение;
- 3) информационное обеспечение и связь с общественностью и средствами массовой информации;
- 4) культурно-досуговое обеспечение;
- 5) материально-техническое обеспечение воспитательно-профилактической работы.

Для решения текущих вопросов отдаются дополнительные указания и распоряжения.

Итоги состояния служебной дисциплины, правонарушений среди личного состава и воспитательно-профилактической работы оформляются приказом по таможенному органу.

Принятие управленческих решений и планирование воспитательно-профилактической работы осуществляется в соответствии с инструктивными указаниями ФТС.

Перспективное планирование воспитательно-профилактической работы в таможенных органах осуществляется на полугодие (год). Текущее планирование воспитательно-профилактических мероприятий осуществляется на месяц (квартал) с учетом конкретных задач, решаемых структурными подразделениями таможенных органов.

Анализ воспитательно-профилактической работы, выводы и оценки ее состояния и эффективности отражаются отдельным разделом в докладе начальника таможенного органа при подведении итогов работы за полугодие (год).

Рассматриваемая система воспитательной работы позволяет осуществлять необходимый контроль за выполнением требований соответствующих нормативных документов по организации воспитательной работы, к ее общему состоянию.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под управлением персоналом?
2. Какова роль руководителя в управлении персоналом?
3. Что понимается под воспитательной работой в таможенном органе?

5. Какие методы оценки персонала применяются в практике работы таможенных органов?

6. Какова роль мотивации в организации труда таможенного органа?

7. Что такое «метод воспитательной работы» и «форма воспитательной работы»?

Рекомендуемая литература

1. Управление персоналом: учебно-метод. комплекс / сост.: Н.Н. Просяниников, Л.А. Оленко. - Владивосток: ВФ РТА, 2004. - 80 с.

2. Основы управления таможенными органами России: учебник / под общей ред. В.А. Черных. - М.: Рос. таможенной акад., 2009. - 252 с.

3. Макрусев В.В. Таможенный менеджмент. /В.В. Макрусев, В.Ю. Дианова. - М.: Рос. таможенной акад., 2009. - 278 с.

4. Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации /А.А. Гришковец. - М.: Проспект, 2005.

5. Глазунов Н.И. Государственное (административное управление): учебник / Н.И. Глазунов. - М.: ТК Велби; Проспект, 2004. - 306 с.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотренные в учебном пособии теоретико-правовые вопросы организации и управления в системе таможенных органов на современном этапе развития общества и таможенного законодательства позволяют установить динамичность и системность таможенного дела в России.

Организация – это одна из функций управления, связанная с постановкой и группированием задач для подразделений и выделением ресурсов для этих подразделений. Организацию как функцию следует отличать от организации как вида управленческой деятельности. Организация управления состоит в формировании системы управления и обеспечения ее функционирования, то есть определения системы государственных органов (органов исполнительной власти), установление их правового положения, формирование государственной службы в этих органах, совершенствование структуры управления, его форм и методов.

Как и любая система, система таможенных органов имеет структуру, под которой понимается совокупность специализированных функциональных подразделений, взаимосвязанных в процессе обоснования, выработки, принятия и реализации управленческих решений. Они составляют классическую модель организационной структуры управления таможенным делом. Вторым элементом является функция, реализуемая структурным подразделением. Третьим – управленческое решения и поэтапный процесс его осуществления.

С учетом целей таможенной политики государства - правоохранительной и фискальной, структурные элементы наделяются соответствующей функциональной направленностью. Она составляет часть

процесса управления таможенным делом, под которым понимается деятельность органов и аппаратов управления, направленная на достижение целей таможенных органов путем реализации определенных функций с использованием соответствующих методов и принципов управления.

Кроме методов управления, процесс управления таможенным делом и персоналом таможенных органов формализован. Каждое управленческое решение имеет юридическую форму, либо не имеет таковой. Эти формы постоянно изменяются, совершенствуются. Тому подтверждением является правовое регулирование административных процедур, являющихся своего рода инструкцией для руководителей и персонала (служащих) в реализации функций и целей таможенного дела.

При управлении происходит непрерывный информационный процесс воздействия на сотрудников таможенных органов, обеспечивающий их целенаправленное поведение при изменяющихся внешних и внутренних условиях, путем принятия и реализации управленческих решений.

Управленческие решения выступают как модель предварительных вариантов действий, выбор руководителем наиболее приемлемого, с его точки зрения, варианта достижения целей организацией из множества альтернатив.

В целом, организация и управление в системе таможенных органов постоянно совершенствуются, динамично развиваются и зависят от поставленных перед таможенными органами целей государственной таможенной политики.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. О таможенном регулировании в Российской Федерации: федер. закон [от 27 ноября 2010 г. № 311 - ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2010. - № 48. - Ст. 6252.
2. О системе государственной службы Российской Федерации: федер. закон [от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2003. - № 104. - Ст. 2063.
3. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федер. закон [от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2004. - № 31. - Ст. 3215.
4. О службе в таможенных органах Российской Федерации: федер. закон [от 27 июля 1997 г. № 114-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1997. - № 30. - Ст. 3586.
5. О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации [от 1 февраля 2005 г. № 112] // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2005. - № 6. - Ст. 439.
6. Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела: указ Президента Рос. Федерации [от 30 мая 2005 г. № 609] // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2005. - № 23. - Ст. 2242.
7. О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации [от 16 февраля

2005 г. № 159] // Собр. законодательства Рос Федерации. - 2005. - № 8. - Ст. 629.

8. О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации [от 1 февраля 2005 г. № 110] // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2005. - № 6. - 437.

9. Положение о Федеральной таможенной службе Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 26 июля 2006 г. № 459 // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2006. - № 32. - Ст. 3569.

10. О регламенте Федеральной таможенной службы: приказ ФТС России от 28 ноября 2007 г. № 1479 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2005. - № 25.

11. Об утверждении Методики проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, порядке и сроках работы конкурсных комиссий в таможенных органах Российской Федерации: приказ ФТС России от 8 сентября 2006 г. № 858 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2006. - № 44.

12. Об утверждении Инструкции о порядке и условиях прохождения испытания при приеме на службу в таможенные органы Российской Федерации: приказ ФТС России от 3 июля 2006 г. № 612 // Рос. газета - 2006. - № 177.

13. Об утверждении Положения о порядке заключения контракта о службе в таможенных органах Российской Федерации и типовой формы контракта о службе в таможенных органах Российской Федерации: приказ ФТС России от 1 декабря 2008 г. № 1504 // Рос. газета - 2009. - № 55.

14. Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации сотрудников таможенных органов Российской Федерации: приказ ФТС России от 24 декабря 2008 г. № 1658 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2009. - № 11.

15. Об утверждении Положения о порядке разработки и утверждения должностной инструкции сотрудника таможенного органа Российской Федерации и должностного регламента государственного гражданского служащего таможенного органа Российской Федерации: приказ ФТС России от 11 августа 2009 года № 1458 // Рос. газета - 2009. - № 121.

16. О выплате должностным лицам таможенных органов Российской Федерации ежемесячного денежного поощрения в зависимости от сложности, объема и важности выполняемых задач: приказ ФТС России от 10 июня 2005 г. № 533 // Рос. газета - 2005. - № 161.

17. Об утверждении Порядка выплаты премии за выполнение особо важных и сложных заданий и единовременных поощрений федеральным государственным гражданским служащим таможенных органов Российской Федерации: приказ ФТС России от 30 октября 2006 г. № 1058 // Рос. газета - 2006. - № 280.

18. Об организации работы по исчислению выслуги лет сотрудникам таможенных органов Российской Федерации: приказ ФТС России от 20 мая 2009 г. № 910 // Рос. газета - 2009. - № 92.

19. Об утверждении Инструкции о порядке зачисления сотрудника в распоряжение начальника таможенного органа Российской Федерации при проведении организационно-штатных мероприятий: приказ ФТС России от 8 июня 2009 г. № 1053 // Рос. газета - 2009. - № 76.

20. О типовой инструкции по делопроизводству и работе архива в таможенных органах: приказ ФТС России от 18 октября 2004 г. № 160.

21. Об утверждении Общего положения о региональном таможенном управлении и общего положения о таможене: приказ ФТС России от 12 января 2005 г. № 7 //Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2005. - № 14.

22. Об утверждении Общего положения о таможенном poste: приказ ФТС России от 13 августа 2007 г. //Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. - № 41.

23. Об утверждении Методики проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, порядке и сроках работы конкурсных комиссий в таможенных органах РФ: приказ ФТС России от 09 сентября 2006 г. № 858.

24. Об организации работы по направлению должностных лиц и работников таможенных органов Российской Федерации в служебные командировки: распоряжение ФТС России от 28 июля 2009 г. № 137-Р.

25. О направлении методических указаний о порядке психологического изучения и оценки деловых и личностных качеств участников конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы и кандидатов в кадровый резерв государственной гражданской службы в таможенных органах РФ: письмо ФТС России от 29 июня 2007 г. № 10-109/24349.

26. Об утверждении положения о порядке оформления должностных инструкций сотрудников, должностных регламентов государственных гражданских служащих аппарата управления, таможенных органов Сибирского региона и их структурных подразделений номенкла-

туры назначения ФТС России, Сибирского таможенного управления: распоряжение Сибирского таможенного управления от 11 сентября 2009 г. № 38-Р.

27. О направлении памятки должностным лицам таможенных органов: письмо Сибирского таможенного управления от 30 июля 2009 г. № 09-03-18/13130.

28. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. /Г. В. Атаманчук. - М.: Омега-Л, 2005. – 584 с.

29. Бахрах Д.Н. Административное право. /Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков.- М.: НОРМА, 2010. – 560 с.

30. Бахрах Д.Н. Государственная служба России: учеб. пособие. /Д. Н. Бахрах. – М.: ТК Велби; Проспект, 2007. –152 с.

31. Глазунов Н.И. Государственное (административное) управление./Н. И. Глазунов - М.: ТК Велби; Проспект, 2004. – 560 с.

32. Государственная служба Российской Федерации: учебное пособие / под ред. Д.М. Овсянко. – М.: Юрист, 2002. – 116 с.

33. Демченко А.А. Организационное планирование в таможенных органах Российской Федерации /А.А. Демченко. - М.: РИО РТА, 2000. - 60 с.

34. Дьяконов В.Н. Управление в таможенных органах: основы теории организации: учеб. пособие / В.Н. Дьяконов. – Владивосток: Владивостокский фил. Рос. таможенной акад., 2006. – 104 с.

35. Козбаненко В.А. Правовые основы государственного управления: учеб. и научно-практ. пособие./В.А. Козбаненко. - М.:ИКФ ЭКМОС, 2003. – 320 с.

36. Конин Н.М. Административное право России: учебник /Н. М. Конин. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 448 с.

37. Макрусов В.В. Таможенный менеджмент: учеб. пособие /В.В. Макрусов, В.Ю. Дианова – М.: Изд-во Российской таможенной академии, 2009.- 278 с.

38. Ноздрачев А. Ф. Административная организация таможенного дела: учеб.-практ. пособие /А.Ф. Ноздрачев. – М.: МЦФЭР, 2005. – 480 с.

39. Основы управления таможенными органами России: учебник / под общей ред. В.А. Черных. – М.: Рос. таможенной акад., 2009. – 252 с.

40. Пилипенко Н.Н. Основы менеджмента: учеб. пособие /Н.Н. Пилипенко, Е.Л. Татарский. – М.: Дашков и К, 2007. – 144 с.

41. Попов С.Г. Основы менеджмента / С.Г. Попов. – М.: Ось-89, 2007. - 176 с.

42. Реформирование государственной службы Российской Федерации. Схемы и комментарии: учеб. пособие / под ред. Л.В. Вагиной. – М.: Юркнига, 2006. – 240 с.

43. Управление персоналом: учеб.-метод. комплекс. / сост. Н.Н. Просяников, Л.А. Оленко. - Владивосток: ВФ РТА, 2004.- 80 с.

44. Чермянинов Д.В. Таможенное право: учебник. / Д.В. Чермянинов; отв.ред. Д.Н. Бахрах. - М.: Издательство Юрайт, 2011. – 388 с.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ВЭД – внешнеэкономическая деятельность

РТУ – региональное таможенное управление

РФ – Российская Федерация

СТУ – Сибирское таможенное управление

СОБР – специальный отряд быстрого реагирования

ТК ТС – таможенный кодекс таможенного союза

ФТС России – Федеральная таможенная служба России

ФЗ – федеральный закон

ГЛОССАРИЙ

Авторитет руководителя - это личное влияние руководителя на коллектив, которое он приобретает своим трудом, профессиональными знаниями, организаторскими способностями, творческим подходом к делу, умением работать с людьми.

Аттестация персонала — кадровые мероприятия, призванные оценить соответствие уровня труда, качеств и потенциала личности требованиям выполняемой деятельности.

Государственное решение - властная воля государства, которая приобретает официально выраженную форму, будучи закрепленной в существующих государственных актах, издаваемых государственным органом либо должностным лицом в соответствии со своей компетенцией и в пределах предоставленных им полномочий.

Кадровая служба - это совокупность специализированных структурных подразделений в сфере управления предприятием вместе с занятыми в них должностными лицами (руководители, специалисты, исполнители), призванными управлять персоналом в рамках избранной кадровой политики.

Контроль - функция управления, связанная с наблюдением за деятельностью работников, обеспечением сохранения направления движения организации к поставленной цели и, если необходимо, внесением необходимых корректив.

Лидерство - это способность руководителя влиять на других людей таким образом, чтобы они работали на достижение целей организации самым эффективным способом.

Метод управления - совокупность путей, способов, приемов и форм воздействия на объект управления для достижения поставленных целей.

Методы воспитания - это способы педагогического воздействия воспитателей на сознание, чувства, волю воспитуемых с целью формирования у них необходимых качеств и привычек поведения.

Мотивация - обеспечение заинтересованности работников в выполнении соответствующих заданий и делегированных им обязанностей с использованием как негативных стимулов: жесткий контроль, давление, угрозы, наказания, так и позитивных: похвала, продвижение по службе, вознаграждения, базируясь на выявлении и учете потребностей сотрудников организации.

Организация управления - вид деятельности, состоящий в формировании системы управления и обеспечения ее функционирования, то есть определения системы государственных органов (органов исполнительной власти), установление их правового положения, формирование государственной службы в этих органах, совершенствование структуры управления, его форм и методов.

Организационная структура управления — совокупность специализированных функциональных подразделений, взаимосвязанных в процессе обоснования, выработки, принятия и реализации управленческих решений.

Организация - функция управления, связанная с постановкой и группированием задач для подразделений и выделением ресурсов для этих подразделений.

Организационное планирование (огрпланирование) - это набор мероприятий, которые нужно и возможно осуществить к намеченному сроку.

Персонал - личный состав учреждения, предприятия или часть этого состава, представляющая собой группу по профессиональным или иным признакам.

План - комплекс мероприятий, увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления, обеспечивающим решение поставленных задач.

Планирование - определение целей деятельности и развития организации, тактики и стратегии их достижения, индивидуальных действий каждого участника процесса управления.

Правовые методы - совокупность юридических средств и способов воздействия на элементы социально-экономической системы и отношения между ними в процессе управления.

Прогнозирование (от греческого «знание наперед») - это определение тенденций и перспектив развития тех или иных процессов на основе анализа данных об их прошлом и нынешнем состоянии.

Процесс управления - это деятельность объединенных в систему субъектов управления (линейных и функциональных руководителей, а также другого управленческого аппарата), направленная на смену качественных состояний управляемого объекта, на достижение целей коллектива путем реализации определенных функций с использованием методов и принципов управления.

Процесс управления в таможенных органах - это деятельность органов и аппаратов управления, направленная на достижение целей таможенных органов путем реализации определенных функций с использованием соответствующих методов и принципов управления.

Руководство - это процесс правового воздействия, основанного на принципах властного отношения, распорядительства, социального контроля, применения дисциплинарной практики.

Структура государственного органа - совокупность его подразделений, а в них должностей, схема распределения между ними функций и полномочий, возложенных на орган, система взаимоотношений этих подразделений и должностей.

Система таможенных органов - совокупность таможенных органов разных уровней и звеньев управления (международного, федерального государственного, регионального государственного, функционального и пр.).

Стиль руководства - это устойчивая система форм, способов, приемов и методов воздействия конкретного руководителя, применяемая им в практической деятельности, в отношениях с подчиненными.

Стимулирование - воздействие не на человека непосредственно, а на внешние обстоятельства с помощью благ, побуждающих работника к определенному поведению.

Таможенное дело - совокупность методов и средств обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования и запретов и ограничений, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу.

Таможенное дело - это сфера государственной политики, особая область государственных интересов, специфическое направление деятельности системы государственной власти по регулированию и контролю экономических процессов России, в первую очередь во внешнеторговой деятельности.

Таможенное дело (управленческая концепция) - специфическое социально-экономическое явление, развивающийся институт, представляющий собой, с одной стороны, большой, а с другой - особый специальный предмет изучения, рассматриваемые как система и субъект управления.

Таможенное дело как система - совокупность двух подсистем: собственное таможенное дело как управляющая подсистема и сферу ВЭД как объект управления.

Таможенное дело как субъект управления - это система управления сферой ВЭД, участниками ВЭД, товарами и транспортными средствами, перемещаемыми через таможенную границу - объектами управления.

Управление - это непрерывный информационный процесс воздействия на сотрудников таможенных органов, обеспечивающий их целенаправленное поведение при изменяющихся внешних и внутренних условиях, путем принятия и реализации управленческих решений.

Управленческие решения - разработка предварительных вариантов действий, выбор руководителем наиболее приемлемого, с его точки зрения, варианта достижения целей организацией из множества альтернатив.

Функции управления - это конкретный вид управленческой деятельности, для реализации которого требуются определенные управленческие работы (операции).

Цель управления - представление руководителя таможенного органа о том, какой должна быть управляемая система.

Элементы организационной структуры управления - уровни и звенья и взаимоотношения.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие.....	3
Введение.....	4
Глава 1. Организационная и управленческая основа управления в системе таможенных органов	6
1.1. Организационная структура управления таможенных органов.....	6
1.2. Функционально-целевое предназначение таможенных органов и их структурных подразделений.....	24
1.3. Формы и методы управления в системе таможенных органов.....	40
Глава 2. Организация управления в таможенных органах	55
2.1. Управленческая деятельность в таможенных органах: понятие и сущность.....	59
2.2. Управленческое решение: понятие и технология принятия.....	61
2.3. Организация планирования в управлении таможенными органами.....	71
2.4. Роль руководителя в организации процесса управления в таможенных органах. Уровни управления.....	88
Глава 3. Система управления персоналом в таможенных органах	95
3.1. Управление персоналом: понятие, принципы, методы.....	95
3.2. Оценка персонала.....	99
3.3. Мотивация и стимулирование, их значение в управлении персоналом.....	124
3.4. Значение и задачи воспитательной работы.....	130
Заключение	151
Библиографический список	153
Список сокращений	159
Глоссарий	160