

30



На правах рукописи

**ИВАНОВ Михаил Константинович**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ  
(социологический анализ)**

Специальность 22 00 08 – социология управления

Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук

Москва - 2009

18 ИЮН 2009

Работа выполнена на кафедре государственной службы и кадровой политики Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

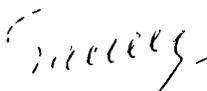
- Научный руководитель - доктор социологических наук,  
профессор  
**Магомедов Керем Османович**
- Официальные оппоненты - доктор философских наук, профессор  
**Блинов Николай Михайлович**  
  
кандидат социологических наук  
**Зверева Ирина Александровна**
- Ведущая организация: **ФГОУ ВПО «Московский  
государственный университет  
имени М.В. Ломоносова»**

Защита состоится «16» июня 2009 года в 15 час. на заседании диссертационного совета Д.502.006.19 в «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу. 119606, Москва, просп. Вернадского, д 84, корп. 1, ауд.3304

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Автореферат разослан «15» мая 2009 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



И Н Панин

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования** В условиях необходимости выхода из финансово-экономического кризиса, инновационного прорыва в будущее и на этой основе обеспечения конкурентоспособности на международной арене насущной потребностью в современных условиях стало повышение качества и эффективности деятельности всех субъектов государственного управления Российской Федерации. Государство, его институты и органы призваны мобилизовать и организовать население на активную созидательную деятельность, на развитие социальной энергии.

В этих условиях возникла необходимость повышения роли Федеральной таможенной службы, которая, по определению ее руководителя А. Ю. Бельянинова, «является динамично развивающимся институтом нашего государства, своевременно реагирующим на глобальные и локальные вызовы»<sup>1</sup>. Эффективная таможенная система государства, отвечающая мировым стандартам, является одним из определяющих факторов интеграции российской экономики в мировую

Не менее важна ее роль и в общесоциальном плане, в управлении отношениями в обществе, в обеспечении социально-экономической стабильности и инновационного развития России, в создании необходимых условий для нормального развития российского общества, что является ведущей макросоциальной задачей. Включаясь в решение внутренних и внешних хозяйственно-политических задач, таможенное регулирование с позиций общенациональных интересов участвует в структурной перестройке экономики, в интеграции страны в международное разделение труда, в формировании новых международных отношений, укреплении государственной безопасности и независимости страны.

Все это актуализирует научное осмысление процессов совершенствования Федеральной таможенной службы, которая осуществляет одновременно и гражданскую, и правоохранительную функцию, что является одной из существенных особенностей служебной деятельности таможенных служащих в профессиональном и социальном отношении, в том числе в отношении их социального статуса и их влияния на реализацию различ-

---

<sup>1</sup> По материалам официального сайта ФТС России «[www.customs.ru](http://www.customs.ru)» Январь, 2009 г.

ных потребностей субъектов внешнеэкономической деятельности и социальных интересов граждан

Актуальным является изучение социально-управленческих аспектов организации деятельности Федеральной таможенной службы, ее функционирования в качестве субъекта социальных взаимодействий в обществе, возможности вступления в ВТО, социологический анализ социальных проблем, совершенствование кадрового обеспечения и применения современных технологий в управлении персоналом в системе таможенной службы, повышение эффективности работы таможенных органов с учетом активизации социальной составляющей ФТС России в современных российских условиях.

Указанными обстоятельствами обусловлены актуальность темы диссертационного исследования, его структура и содержание

**Степень научной разработанности проблемы** Несмотря на важность проблемы, количество и уровень исследований в этой области в современной литературе неадекватны состоянию, роли, месту системы таможенной службы как государственно-правового и социально-управленческого института и объёму складывающихся на этой основе взаимоотношений и взаимозависимостей с другими социальными институтами В отечественной научной литературе ещё не получило достаточно полного освещения (особенно с позиции системного подхода) изучение социальных основ формирования ее кадрового корпуса, определяющих суть и направленность ее служения интересам общества

Большой научный интерес представляют работы, в которых исследуется многовековая история и эволюция таможенной политики и таможенной службы России, раскрываются ее содержание и задачи через изучение исторических особенностей ее становления и развития.

Предметом пристального внимания ученых являются вопросы современной таможенной политики и организации деятельности таможенной службы, что в большой степени связано с объективными качественными изменениями, происходящими в таможенной практике, обусловленными трансформацией экономического уклада и политического строя.

Эта проблема нашла отражение в научных сборниках, материалах конференций, в них прослеживается активное стремление авторов к поиску новых подходов к совершенствованию механизмов реализации тамо-

женной политики, которые отвечали бы национальным интересам и способствовали развитию международного экономического сотрудничества

Существенную помощь при раскрытии темы диссертационной работы оказало изучение теоретических и практических аспектов таможенной службы, а также основных аспектов теории и методологии внешнеэкономической деятельности, весьма полно раскрытых в трудах российских и зарубежных ученых, таких как П Линдерт, Э Хекшер, Б Олин, П Самуэльсон, А.Е. Городецкий, С И Лушин, В Ю Пресняков, Н М. Блинов, П В Дзюбенко и др.

В ряде публикаций такие авторы, как Б Н. Габричидзе, В Г Драганов, В Е Зобов, В Б Кухаренко, Е Н Махов и др., с научной точки зрения исследуют причины возникновения феномена таможенной деятельности, и, обобщив опыт, предлагают основные направления повышения ее эффективности в современных условиях

Содержательные суждения о развитии государственной службы, всех ее видов в современных условиях имеются в публикациях И Н. Барцица, С Д Савченко, А И Турчинова и других авторов. В последние годы возрос интерес к проблеме оценки кадров и кадровых процессов в системе различных органов государственной власти и управления со стороны экономистов, социологов, кадровиков, в том числе и РАГС, занимающихся проблемами включения России в мировой рынок, вопросами государственной службы и управления, кадровой политики государства, персонала органов государственной власти и пр Среди них можно отметить Г В Атаманчука, Л А Василенко, А И Горбачева, В Д Граждана, А А Демченко, В С. Карпичева, А Н Козырина, Б В. Лытова, И А Малмыгина, В С Нечипоренко, И.Н. Панина, Б.Т Пономаренко, В Л Романова, В М Соколова, В А Сулемова и др. Ими в рамках изучения этого вопроса был проведен ряд интересных и практически полезных исследований.

Вместе с тем, необходимо отметить, что теоретическими вопросами функционирования и совершенствования таможенной деятельности до последнего времени занимались в основном правоведа и экономисты. Весьма слабо эта тема исследуется социологами. Кроме того, в результате проведенных исследований так и не была создана комплексная методологическая база для изучения российской таможенной службы как особого рода

профессиональной деятельности в системе государственной службы Российской Федерации.

**Объектом** исследования является таможенная служба России

**Предметом** исследования являются социально-управленческие аспекты совершенствования деятельности таможенной службы России в современных условиях

**Целью** диссертационной работы является выявление управленческой роли таможенной службы России и определение путей совершенствования ее деятельности в современных российских условиях.

В соответствии с поставленной целью в работе определены следующие исследовательские задачи:

- определить место и роль таможенной службы России в системе государственного управления,
- выявить социально-управленческие основы организации российской таможенной службы,
- раскрыть социально-управленческие проблемы таможенной службы в современных условиях;
- проанализировать особенности применения современных технологий управления персоналом в таможенных органах,
- определить перспективы и пути совершенствования деятельности таможенной службы России.

**Теоретико-методологическую основу** исследования составили принципы обеспечивающие общенаучные методы познания и исследования социальных явлений в государстве и обществе (Г Афанасьев, М Вебер, Т Парсонс, П Сорокин), философский подход к познанию социальных явлений, диалектический принцип, структурно-функциональный анализ. Использование системного подхода в работе позволяет рассмотреть таможенную службу в неразрывной взаимосвязи с происходящими в обществе и государстве социальными процессами. В ходе диссертационного исследования использовались социально-управленческие, аксиологические, сравнительно-исторические, статистические, социологические методы анализа становления и развития Федеральной таможенной службы Российской Федерации.

Особую роль в исследовании играет социологический подход к изучению происходящих в системе таможенных органов социальных процессов. Он позволяет комплексно исследовать рассматриваемую проблему с

использованием эмпирических данных, предоставляющих необходимый материал для теоретических обобщений

В качестве основной **источниковой базы** диссертационной работы использованы Конституция и федеральные законы Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, нормативные, правовые акты государственных органов власти и другие документы, регламентирующие деятельность таможенных органов. Большое значение для определения перспектив совершенствования деятельности таможенной службы имеет Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»

Важными источниками при разработке темы диссертационного исследования стали опубликованные с начала 90-х гг. прошлого века сборники нормативных документов о таможенной службе, статистические данные о деятельности таможенной службы России, материалы научно-практических конференций, а также научные труды и публикации в периодических изданиях по проблемам становления, функционирования и развития Федеральной таможенной службы современной России

**Эмпирическая база** диссертационной работы основывается на материалах социологических исследований, проведенных с личным участием автора при работе над темой диссертации, а также на вторичном анализе результатов других исследований.

– социологическое исследование «Актуальные проблемы государственной гражданской службы в современной России» (январь 2009 г.) Опрошены 218 экспертов из числа государственных гражданских служащих федерального и регионального уровня власти. Руководитель исследования – д с н , проф К О Магомедов *Индекс в диссертации АПГТС-09*,

– социологическое исследование «Проблемы кадровой политики в Федеральной таможенной службе в оценках экспертов» (сентябрь 2008 г.), опрошено 150 экспертов из числа руководителей и ведущих специалистов таможенных органов Российской Федерации. Руководитель исследования – д с н , проф К О Магомедов. *Индекс ПКП ФТС-2008*,

– социологическое исследование «Проблемы функционирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации в оценках госслужащих и экспертов» (март 2006 г.), опрошено 1 102 респондента из числа госслужащих в 20 субъектах Российской Феде-

рации и 150 экспертов; руководитель исследования – д с н , проф Магомедов К О *Индекс АПГС ГС-2006*

Помимо этого, автором для решения диссертационных задач были использованы материалы ряда социологических исследований, проведенных за последние годы российскими социологами, а также результаты опросов, проводимых среди пользователей официального сайта ФТС России ([www.customs.ru](http://www.customs.ru)).

**Основные научные результаты, полученные лично автором, и их новизна состоят в следующем:**

- на основе теории и методологии государственного управления, прежде всего государственной службы, и изучения генезиса таможенной службы в России определены и уточнены ее место в системе государственного управления и роль как специфического целостного государственно-правового и социально-управленческого института, обеспечивающего особого рода взаимодействия между государством и гражданским обществом, государством и гражданами, доказано, что совершенствование таможенной службы — это процесс активной адаптации ее структуры и функций, целей и задач ее деятельности к современным условиям и выдвигаемым государством и обществом требованиям,

- выявлены социально-управленческие основы организации деятельности российской таможенной службы, ее социальная природа и сущность; обосновано, что таможенная служба, как социально-управленческий институт, имеет устойчивые типы и формы социальной деятельности, социально-ценностное ядро, внутреннюю структуру и систему взаимодействий своих элементов, многообразие и динамичность социально-управленческих функций в обществе, поэтому необходимо развивать как институционально-правовые основы функционирования таможенной службы, так и социально-нормативную базу организации деятельности таможенных органов, вырабатывать и закреплять в среде таможенных служащих социальные нормы, правила, формы и способы социальных взаимодействий, социальных регуляторов и средств социального контроля;

- раскрыта специфика социально-управленческих проблем таможенной службы, которая определяется ее переходным состоянием от правоохранительной по характеру в гражданскую, на основании анализа вновь полученных социологических данных проведена оценка этих проблем в современных российских условиях, в том числе рассмотрены вопросы кад-

рового потенциала таможенной службы России, социальной защищенности и статуса, социальной ответственности и таможенных служащих, обоснована необходимость совершенствования и развития духовно-нравственных и гражданских качеств таможенных служащих как условия повышения эффективности деятельности таможенных органов,

– проанализированы особенности применения технологий управления персоналом в таможенных органах и определено, что их эффективное использование в социально-управленческой практике таможенной службы требует специфических адаптационных процедур, внесения дополнений, учитывающих характер требований к профессиональным и личностным качествам таможенных служащих, определяемым специальным таможенным законодательством, показано, что для поддержания высоких показателей кадрового обеспечения таможенной службы необходимо создать более эффективную систему подготовки и переподготовки кадров для работы в таможенных органах, в которой заинтересованы все субъекты таможенных взаимодействий,

– определены пути совершенствования деятельности таможенной службы России, определены наиболее значимые направления реализации государственной таможенной политики, которые необходимо развивать для ускорения процессов совершенствования деятельности таможенной службы Российской Федерации, таких как активизация кадрового потенциала, создание условий для постоянного профессионального развития таможенных служащих, оптимизация организационной и социально-профессиональной структуры таможенных органов, создание здорового нравственного состояния социальной среды таможенных органов, усиление противодействия коррупционным проявлениям, патриотическое воспитание

**Практическое значение диссертационного исследования** определяется возможностью применения полученных выводов и результатов в конкретной работе таможенных органов Российской Федерации в целях повышения эффективности их функционирования и развития института службы в целом. Полученные в ходе диссертационного исследования теоретические выводы и практические результаты могут быть использованы в научно-методической и учебной работе по подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных служащих, в первую очередь, таможенных служащих.

**Апробация работы** Основные положения и выводы диссертационного исследования обсуждались на конференциях, методологических семинарах и заседаниях кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте Российской Федерации. Отдельные теоретические выкладки прошли апробацию в выступлениях и научных сообщениях автора на

– IX межвузовской научно-практической конференции аспирантов и молодых ученых «Управленческие отношения и процессы в современной России» Москва, апрель, 2009

– VIII межвузовской научно-практической конференции аспирантов и молодых ученых «Социальная среда государственной службы в современной России» Москва, апрель, 2008.

– VII межвузовской научно-практической конференции аспирантов и молодых ученых «Социология власти: теория и развитие практики». Москва, май, 2007

**Структура диссертации.** Работа состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения, списка использованных источников, литературы и приложений

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновываются актуальность, дается представление о степени научной разработанности диссертации, формулируются объект, предмет, цель, задачи, новизна и практическая значимость исследования

Первая глава – *«Теоретико-методологические основы исследования социально-управленческих проблем таможенной службы России»* – посвящена раскрытию специфики таможенной службы в системе органов государственной власти, а также анализу социально-управленческих основ ее организации

В первом параграфе – *«Место и роль таможенной службы России в системе государственного управления»* – проведен анализ становления современной российской таможенной службы, раскрыты принципы и основные задачи ее функционирования, обоснована необходимость применения системного подхода к анализу управления персоналом таможенных органов

В ходе анализа теоретических основ организации таможенной службы автор опирается на методологию исследования проблем государствен-

ного управления. Особое значение придается реализации *принципа системности* как неотъемлемого свойства государственной службы. При этом подчеркивается, что развитие системы государственной службы Российской Федерации включает в себя обновление и обогащение всех ее компонентов.

В диссертации акцентируется внимание на том, что в Федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» выдвинуты требования перехода от выдвижения общих задач к конкретным практическим действиям, современной корректировки отдельных мероприятий и перераспределения ресурсов обеспечения. Нужна не только теоретическая, но и практическая модель развития государственной службы в целом и отдельных ее составляющих, в число которых входит таможенная служба Российской Федерации.

Приведенная диссертантом историческая ретроспектива становления российской таможенной службы показывает, что таможенная политика в целом внутренне присуща государству как субъекту управления. Она осуществляется с тех пор, как существует само государство, поскольку даже на ранних стадиях развития государственности наблюдаются внешние торговые связи. Именно с появлением государства как института власти внешнеторговые связи, соответствующая внешнеторговая политика и обеспечивающая ее осуществление таможенная служба начинают приобретать действительно правовой и социально-управленческий характер.

В диссертации отмечено, что государство определяет цели и задачи таможенной деятельности и способы ее организации в структуре своих органов власти и управления в соответствии с текущими и перспективными задачами обеспечения внутри- и внешнеэкономической безопасности и экономической и социальной политики. При этом государство выступает генеральным субъектом таможенной политики и главным организатором ее осуществления. Сама таможенная служба образуется с целью профессионального обеспечения таможенной деятельности и становится ее субъектом. Для упорядочения таможенной деятельности определяется место таможенной службы в структуре органов государственной власти и управления, ее статус, порядок взаимодействия с другими институтами государства, субъектами экономических отношений, юридическими и физическими лицами.

В работе показано, что в качестве государственно-правового и управленческого института таможенная служба входит в систему институтов государства и активно взаимодействует с другими государственными управленческими и правовыми институтами. Также отмечается, что по своим функциям и государственным задачам таможенная служба выполняет фискальную роль в системе государственных институтов и тесно взаимодействует с налоговой службой, так как включена по своему направлению в систему сбора государственных налогов и пошлин. Но таможенная служба выполняет и специфические правовые функции по предотвращению правонарушений в сфере таможенного права Российской Федерации.

Федеральная таможенная служба в большей степени ориентирована на гражданскую, социально-управленческую составляющую (включая формирование социальных норм, стандартов поведения, воспитания таможенного правосознания граждан и т.д.) своей деятельности и относится к системе органов исполнительной власти. Следовательно, вопросы развития таможенной службы нельзя рассматривать изолированно от состояния государственной службы Российской Федерации в целом, от уровня взаимодействия с правоохранительной, гражданской службой, возможности использования уже работающих в них отдельных механизмов, технологий, требований.

В настоящее время в результате проведенных реорганизаций и изменения положения таможенной службы в системе органов государственной власти в Федеральной таможенной службе большая часть работников по статусу стала относиться к государственной гражданской службе Российской Федерации, а другая часть (сотрудники) замещает должности правоохранительной службы, частично и военной. К началу 2009 г. среди 72 тыс. работников таможенных органов 58% были государственными гражданскими служащими, 27,8% работников занимали должности правоохранительной и военной службы, 14,7% – штатно-бюджетные должности. Это свидетельствует о сложной профессионально-социальной структуре кадрового состава ФТС России, а также о наличии в системе таможенной службы проблем социально-управленческого характера, которые необходимо изучать на специально разработанной теоретико-методологической базе и вырабатывать на этой основе необходимые практические меры для их разрешения.

Во втором параграфе – «Социально-управленческие основы организации российской таможенной службы» – раскрываются социальная природа и социально-управленческий характер функционирования таможенной службы в системе государственно-управленческих органов и в обществе

В диссертации показано, что таможенная служба выполняет ряд жизненно важных и социально значимых для общества функций, что делает необходимым рассмотрение ее социальной природы и социально-управленческого характера деятельности Таможенные органы для государства представляют действенный инструмент социально-правового и социально-управленческого регулирования общественных процессов, с помощью которого непосредственно проводятся в жизнь государственные решения

Поэтому разработку и реализацию новых способов, структур и методов таможенного регулирования в их социально-институциональном виде, разработку и реализацию комплекса законов и нормативных документов по проблемам таможенной службы, в том числе государственной кадровой политики в таможенной сфере Все это следует отнести к важнейшим задачам укрепления системы государственной власти и управления и повышения их эффективности Фактически это можно считать основной задачей развития социально-управленческих основ функционирования таможенной службы в современных российских условиях

Социальный характер функционирования таможенной службы определяется политическими (патриотизм, способность отстаивать конституционный строй страны, наличие гражданства), профессиональными (интеллектуальность, компетентность, организаторские способности, новаторство) и личностными качествами (психические, моральные, физические, коммуникабельные) таможенных служащих, на формирование которых, в свою очередь, оказывают влияние и социальный строй общества, и система воспитания и образования, и собственно практика функционирования таможенной службы.

Нормативную основу таможенной деятельности и функционирования таможенной службы как управленческого института составляют международные и национальные законодательные акты, конвенции, соглашения, манифесты, кодексы, которые различаются по характеру их применения обязательные, рекомендательные и декларативные

Функции таможенной службы как социально-управленческого института, можно подразделить на:

– функции агрегирования таможенных интересов и ценностей (государственных, общественных, гражданских), потребностей в их обеспечении управленческими средствами в рамках таможенного процесса, межинституционального взаимодействия по организации таможенного процесса, коммуникации между участниками таможенных взаимодействий и таможенного процесса и др ;

– функции социального нормотворчества, социальной регуляции и социального контроля в таможенной службе, включая обеспечение институционально-организационных процессов (управление, внутриинституциональные взаимодействия между субъектами таможенного процесса, внутриинституциональная коммуникация и т п )

В диссертации подчеркивается, что таможенная служба осуществляется социальной группой людей, для которых она является профессиональным видом деятельности – специально подготовленных и постоянно занятых в таможенных органах, имеющих выраженный социальный статус в обществе и в системе государственной службы, подчиняющихся специфическим нормам и правилам служебного поведения, объединенных общими ценностями, целями, интересами, контактирующих с внешней и внутренней социальной средой таможенной службы и т.д

Автор делает вывод: таможенная служба, рассматриваемая в качестве управленческого института, имеет устойчивые типы и формы социальной деятельности, ценностное ядро, внутреннюю структуру и систему взаимодействий своих элементов, многообразие и динамичность управленческих функций в обществе. Это позволяет ей занимать самостоятельное место в системе взаимодействий государства и общества, обеспечивая устойчивость целой области социальных связей и отношений. Данное обстоятельство определяет социально-управленческие основы организации таможенной службы Российской Федерации.

Вторая глава – «*Социально-управленческие проблемы совершенствования деятельности таможенной службы России*» – посвящена анализу различных факторов, влияющих на эффективность таможенной службы, рассмотрению особенностей применения технологий управления персоналом в таможенных органах, определению путей совершенствования деятельности таможенной службы в современных условиях.

В первом параграфе – «Социологический анализ управленческих проблем таможенной службы в современных условиях» – рассматриваются актуальные социально-управленческие проблемы таможенных органов России. Автор подчеркивает, что оценить состояние и остроту социальных проблем таможенных органов в современных российских условиях в полном объеме можно только с использованием анализа материалов социологических исследований их деятельности.

В диссертации доказано, что социальные проблемы российской таможенной службы в настоящее время обусловлены, в основном ее переходным состоянием, тем, что она в результате преобразований последних лет внутренне структурно и функционально видоизменилась, что отразилось на положении таможенных служащих. Кроме того, как отмечают исследователи актуальных проблем российской таможенной службы, низок уровень социальной защищенности должностных лиц таможенных органов, что не позволяет обеспечить конкурентную привлекательность службы в таможенных органах для наиболее грамотных, профессионально подготовленных и честных кадров<sup>1</sup>.

Согласно результатам исследования<sup>2</sup>, проведенного в 2008 г. среди руководящего состава среднего звена таможенных органов (экспертов), таможенная служба в настоящее время достаточно привлекательна как место реализации гражданами своих жизненных планов. Однако участники исследования социальный статус таможенных служащих по материальному признаку оценивают не очень оптимистично. Так, на вопрос «К какой категории населения по уровню доходов вы бы отнесли таможенных служащих?» 53% экспертов ответили – «среднеобеспеченные», а 25% – «малообеспеченные».

Еще ниже эксперты оценили уровень социальной защищенности таможенных служащих – 37% опрошенных оценили его как «низкий».

В исследовании выявлены объективные факторы, которые отрицательно влияют на имидж таможенной службы и снижают авторитет таможенных служащих в обществе. Среди них участники исследования выделили «слабую профессиональную подготовку сотрудников» и «бюрокра-

---

<sup>1</sup> Шорникова Л. И. Формирование гражданственности в системе вузовской профессиональной подготовки специалистов таможенного дела – М. РИО РТА, 2007 – С. 12

<sup>2</sup> Индекс ПКП ФТС-2008

тизм» – 32%, «коррупционность части служащих» – 28%, «недостаточно высокий социальный статус в обществе» – 25% Перечисленные негативные факторы отрицательно сказываются на отношении российских граждан к таможенным органам и имеют еще одно негативное последствие – они создают предубеждение не только против тех таможенных служащих, которые подвержены, например, бюрократизму и коррупционности, но и против совокупного образа таможенника. Поэтому большинство участников исследования (43%) считают, что в настоящее время необходимо формировать позитивный образ таможенного служащего в обществе

Автор приводит в подтверждение этого данные других социологических исследований, в которых, в частности, выявляется репутация таможенных органов на основании мнений различных категорий респондентов Характерно, что мнения субъектов внешнеэкономической деятельности, участников трансграничного пассажиропотока и таможенных служащих практически совпадают – примерно половина респондентов в каждой категории высказываются о положительной репутации таможенных органов, а четверть – о критически низкой, но практически никто не называет ее очень высокой<sup>1</sup>

В диссертации подчеркивается, что на результат деятельности таможенных органов и на отношение к ним в обществе большое влияние оказывает общее состояние кадров Причем, это заботит не только руководство таможенных органов, но и тех, кто находится в непосредственном контакте с таможеней Так, приводятся следующие данные о кадровой проблеме в российской таможене<sup>2</sup> В интернет-опросе, в котором участвовали 917 посетителей сайта, мнения респондентов относительно кадровой проблемы в таможене распределились следующим образом «это одна из самых острых, требующая скорейшего решения проблем» – 69,1%; «проблема в принципе существует, но все и так работает» – 17,3, «проблема фактически отсутствует, работают профессионалы» – 9,1% Эти данные показывают, что тех, кто непосредственно взаимодействует с таможеней, очень заботит проблема состояния кадров таможенной службы, то есть проблема ее кад-

---

<sup>1</sup> См Ткаченко И Е Внутренние и внешние коммуникации таможенной службы Российской Федерации состояние, управление, перспективы развития – М РИО РТА, 2006 – С 40–87

<sup>2</sup> Источник Информационно-консультационная система «Виртуальная таможеня» ([www.vch.ru](http://www.vch.ru))

рового обеспечения, многофакторная в социальном и организационном отношении. Прежде всего это относится к вопросам комплектования кадрового состава таможенных органов.

Особенностью формирования кадров таможни является то, что оно должно производиться с учетом особых требований к состоянию здоровья и уровню образования кандидатов и происходить, в первую очередь, за счет привлечения молодых кадров. Однако кадровые подразделения и сегодня вынуждены оформлять на работу все больше лиц, не имеющих соответствующего опыта работы, а также тех, кто при прохождении психологического тестирования получает третью категорию пригодности, что ведет к ухудшению качественного состава кадров.

В связи с этим у руководителей всех уровней назрела необходимость сосредоточить свои усилия на сохранении имеющегося кадрового потенциала и комплектовании подразделений высококлассными специалистами, использовать моральное стимулирование, работать по сплочению коллективов, чтобы не допустить напряженности в отношениях между различными категориями должностных лиц.

Но существует и проблема текучести кадров в таможенных органах, которая составила в 2007 г. 9,7% (в 2006 году – 8,1%). При этом укомплектованность таможенных органов в 2007 г. составила 91,7% (в 2006 г. – 95,5%). То есть прослеживается явное ухудшение укомплектованности кадрами таможенных органов.

В обеспечении эффективной деятельности таможенных органов большое значение придается оценке их персонала. Однако эти оценки часто основываются только на чисто профессиональных критериях и не учитывают гражданскую компоненту личности государственного служащего. Автор делает вывод, что в системе государственной службы в целом, гражданственность относится к числу одной из актуальных проблем научных исследований, но пока еще в них не нашли отражения прикладные вопросы, связанные с изучением динамики изменения состояния гражданственности, признаков и критериев гражданской адекватности личности потребностям общества и государства, гражданской активности, форм и уровней ее проявления, гражданской культуры личности и т. д.

Особенно это важно по отношению к таким сферам самореализации личности, как государственное управление, где личность получает статус государственного гражданского служащего, с соответствующими этому

статусу правами, обязанностями и социальной ответственностью. Таможенная служба как часть системы государственного управления призвана быть ориентирована на развитие гражданственности таможенных служащих, создавать для этого необходимые условия и применять меры не только административного воздействия, но и морально-психологического стимулирования, совершенствования всего комплекса личностных качеств таможенников

Во втором параграфе – «**Особенности применения технологий управления персоналом в таможенных органах Российской Федерации**» – осуществлен анализ особенностей применения средств, методов, технологий работы с кадрами таможенных органов

В работе показано, что в системе таможенной службы реализация технологий управления персоналом по этим направлениям регулируется не только общегражданскими нормами, но и специальным законодательством и внутренними нормативными и административными требованиями. Наряду с этим, сама система таможенной службы Российской Федерации находится в институциональном развитии, что также определяет особенности применения кадровых технологий

В практике управления персоналом Федеральной таможенной службы сегодня применяются различные кадровые технологии, некоторые из которых уже стали традиционными, другие же применяются в достаточно ограниченном масштабе. Существенное значение имеет то обстоятельство, что таможенная служба как вид профессиональной деятельности имеет свои особенности, и формирование ее кадрового состава предполагает специфические задачи предварительной оценки качеств претендентов на должности таможенной службы.

Автор обосновывает, что в настоящее время в таможенной службе очень актуальны технологии управления персоналом, направленные на улучшение кадрового обеспечения таможенных органов России в интересах более качественного выполнения стоящих перед ними задач. Однако комплексного применения современных кадровых технологий в управлении персоналом таможенных органов пока не наблюдается. Они в основном используются не как научно обоснованные методы работы с персоналом, а как организационно обусловленное (нормативное) средство ведения кадрового администрирования

В организационной структуре таможенной системы изначально заложена основа для развития деловой карьеры гражданского служащего, так как таможня строится по типу должностной иерархии. Поэтому управление карьерой сотрудника таможни очень сильно формализовано различными инструкциями и положениями ведомственного характера, которым должны следовать и те, кто управляет карьерой, и те, кто на нее рассчитывает. Конечно, на это могут существенно влиять и субъективные факторы, такие как, тип личности и стиль управления руководителя таможенного органа.

Для части вновь принятых сотрудников Таможенным кодексом установлен испытательный срок до одного года, для других категорий он не устанавливается, что вносит определенный элемент неравенства. Организация, управление и оптимизация процесса прохождения испытательного срока новыми сотрудниками – важные задачи кадровой работы в таможенных органах, требующие технологизации этих процедур. Именно в течение испытательного срока необходимо не только обеспечить возможность получения вновь принятым сотрудником знаний правовых, нормативно-методических и специальных вопросов таможенного дела, но и сформировать его сознание в соответствии с нормами таможенной этики, то есть нормами государственного человека, стоящего на защите экономических интересов страны. Выполнение вышеуказанных задач невозможно без планомерного комплексного подхода к решению как со стороны кадровых подразделений таможни, так и ее общественных структур – Совета наставников и аттестационной комиссии.

В работе рассмотрены особенности аттестации в таможенных органах, которая проводится аттестационной комиссией согласно утвержденному приказом по ФТС России Положению, учитывающему специфику таможенной службы. Основными задачами аттестации, согласно Положению о порядке аттестации должностных лиц таможенных органов Российской Федерации, являются формирование высокопрофессионального кадрового состава таможенных органов и стимулирование роста профессионализма сотрудников, а также обеспечение возможности передвижения кадров, формирование резерва кадров для выдвижения. Основные принципы аттестации в таможне – законность, гласность, коллегиальность.

В диссертации показано, что такая кадровая технология, как ротация, в системе таможенной службы носит далеко не формальный характер. Она

определяет порядок перевода должностных лиц таможенных органов из одного таможенного органа в другой, а также из одного структурного подразделения в другое того же таможенного органа. Ротация кадров в таможенной службе – одно из реальных условий создания высококвалифицированного кадрового состава таможенных органов, оперативного маневрирования имеющимися кадровыми ресурсами. Движение кадров в порядке ротации способствует оптимальной расстановке личного состава, особенно там, где ограничены местные источники кадрового пополнения. Ротация кадров позволяет значительно улучшить работу по борьбе с коррупцией, должностными преступлениями и проступками.

Оценка персонала как кадровая технология является одним из важнейших компонентов управления, поскольку лишь знания и умения людей, их согласованные действия могут обеспечить достижение целей всего таможенного органа. Оценка кадрового потенциала таможенных органов осуществляется проведением оценочных мероприятий с использованием различных методик социально-психологической диагностики, специализированных методов сбора и анализа информации, социометрии, групповых оценочных сессий и прочего. Применение взаимодополняющих методик позволяет получить достаточно достоверную информацию, используемую для анализа и оценки кадрового ресурса.<sup>1</sup> Посредством оценки персонала решается ряд задач: отбор кандидатов на работу в данный таможенный орган, определение эффективности деятельности работника (например, соответствие занимаемой должности), выявление потенциальных возможностей сотрудников с точки зрения их дальнейшего использования (назначение на более высокую должность, выдвижение в резерв, увольнение), выявление направлений развития работников, разработка программ обучения и другие.

Автор подчеркивает, что проблема методов оценки таможенных служащих является в настоящее время наиболее острой в работе с кадрами таможенных органов. Некоторые специалисты считают (и вполне справедливо), что эта категория служащих имеет исключительную специфику, которая порождает определенные проблемы: необъективность человеческого восприятия, сложность видения организации (таможенного органа) как це-

---

<sup>1</sup> См. Агабалаев М. И. Организационно-правовые основы деятельности и основные функции таможенных органов РФ – М. ЗАО "Изд-во Экономика", 2006

лого, понимания роли и значения человеческой составляющей, недостаточность знания связей, отношений, взаимовлияний людей в нём и пр

Автор выделяет роль в процессах отбора (равно как и в процессах обеспечения других функций кадровых служб таможенных органов) появившегося недавно в штате таможни психолога. Этот специалист осуществляет мероприятия по психологической адаптации сотрудников к условиям таможенной службы. Для этого у психолога имеется в наличии специальный инструментарий для выполнения задач по профессионально-психологическому отбору – это банк психодиагностических тестов (методик) для изучения индивидуально-психологических особенностей личности. Этот инструментарий позволяет получить оценки тех или иных психических особенностей кандидатов в соответствии с целями профотбора для их должностной расстановки, прогнозировать социальное поведение личности в различных условиях деятельности.

В отчете ФТС России за 2007 г., частности, было отмечено, что психологической службой велась активная работа, направленная на повышение эффективности проверочных мероприятий. Во исполнение приказа ФТС России от 5 сентября 2006 г. № 839 «Об организации применения полиграфа в деятельности таможенных органов Российской Федерации» закуплено 11 комплектов компьютерных полиграфов, в соответствии с предъявляемыми требованиями оборудованы кабинеты. Приказом ФТС России от 25 сентября 2007 г. № 1196 утверждена временная инструкция о порядке применения опросов с использованием компьютерного полиграфа, основных принципах и нормах профессиональной деятельности полиграфологов, требованиях к помещениям, предназначенным для проведения опросов с использованием полиграфа.

Автор делает вывод, что целью применения технологий управления персоналом таможенных органов является активизация кадрового потенциала таможенных органов Российской Федерации, которая должна основываться на росте профессионального уровня таможенных служащих, развитии их нравственных и гражданских качеств, улучшении их материального положения и повышении социального статуса, обеспечении социальной защищенности таможенных служащих и членов их семей. Это даст возможность стабилизировать состав кадров таможенной службы и развивать их качественные характеристики.

В третьем параграфе – «Перспективы и пути совершенствования деятельности таможенной службы России» – определяется достигнутое состояние в обеспечении эффективной деятельности таможенных органов и рассмотрены основные направления работы по дальнейшему совершенствованию таможенной службы

Федеральная таможенная служба занимает в настоящее время одно из самых заметных мест в регулировании различного рода взаимоотношений между гражданами и государством, носящих преимущественно экономический характер, в интересах обеспечения государственных, общенациональных интересов, в гармоничном сочетании их с интересами россиян

В настоящее время крайне необходим комплекс дополнительных мер по улучшению организационно-штатной работы, внедрению современных методик поиска, подбора, проверки и определения профессиональной пригодности претендентов на службу в таможенных органах, оптимизации их организационных структур, внедрению научно обоснованных межотраслевых и ведомственных нормативов по труду

Автор полагает, что развитие таможенной службы зависит не только от деятельности людей, их профессионализма, личностно-психологических качеств, но и в значительной степени от правильной организации управления, качественного улучшения состава и рациональной расстановки кадров, совершенствования организационной структуры и территориального размещения таможенных органов, обновления и сохранения профессиональной преемственности таможенных служащих, стимулирования качества их труда и служебного продвижения и др. Опираясь на данные социологического исследования, диссертант отмечает, что при этом необходимо развивать в рамках системы кадрового обеспечения таможенных органов подготовку специалистов с базовым таможенным образованием, дефицит которых отметили 71,4% экспертов (по другим профессиональным категориям дефицит отмечен значительно меньшим количеством экспертов: инженерно-технического персонала – 39,3%, управленцев – 25,0%, юристов – 21,4% и т.д.)<sup>1</sup>

В ряду проблем, решение которых необходимо для создания стабильной, рациональной, действенной системы таможенной службы Российской Федерации, совершенствования ее кадрового обеспечения, одной

---

<sup>1</sup> Индекс ПКП ФТС-2008

из важнейших выступает владение кадровыми органами достоверной и полной информацией. Неуклонное повышение роли научного подхода к оценке состояния кадрового обеспечения таможенных органов, их способности удовлетворять новым управленческим, внешнеэкономическим и защитным потребностям российского государства и общества и ее достоверность во многом зависят от наличия и полноты информационной базы о реальном состоянии дел в этой области. Кадровая информация раскрывает важнейшие процессы формирования аппарата таможенного органа и его деятельности. Наличие своевременной и качественной информации позволяет уменьшить неопределенность и значительно повысить объективность оценки часто меняющейся кадровой ситуации, обеспечить большую надёжность принимаемых решений.

Одним из важнейших направлений активизации, совершенствования и развития кадрового потенциала таможенных органов является профессионализация их работников. В обеспечение этого необходимо использовать привлечение на таможенную службу высококвалифицированных специалистов, что возможно только с повышением уровня материальной обеспеченности и реальной социальной защищенности таможенных служащих, а также престижа их профессии в обществе. Кроме того, необходимо постоянно совершенствовать систему формирования необходимых профессиональных качеств среди кадрового корпуса таможенной службы, а также обеспечивать функциональную расстановку специалистов в зависимости от уровня их профессиональной подготовки, личностных качеств и способностей.

Среди направлений совершенствования правоохранительной деятельности таможенных органов особое место занимают вопросы профилактики коррупционных проявлений и противодействия им в среде таможенных служащих. Следует отметить, что большая часть раскрытых в 2007–2008 гг. преступлений коррупционной направленности, совершенных в таможенной сфере, выявляется подразделениями собственной безопасности таможенных органов. Так, на протяжении последних пяти лет этот показатель составляет свыше 80% преступлений указанной направленности, выявляемых всеми правоохранительными органами.

Среди наиболее серьезных причин, которые способствуют возникновению и распространению коррупционных проявлений (а если взять шире – конфликтов интересов) в среде таможенных служащих участники ис-

следования<sup>1</sup>, в частности, выделили низкое денежное содержание государственных служащих (мнение 53,6% экспертов), несовершенство законодательства, нормативно-правовой базы (42,9%), чрезмерную забюрократизированность аппарата государственных органов (32,1%) Анализируя различные методы борьбы с коррупцией в системе таможенной службы, диссертант приходит к выводу, что преодоление негативных явлений в среде таможенных служащих, которых среди государственных служащих в определенной мере можно отнести к «группе риска» относительно коррупционных соблазнов, должно основываться на формировании механизмов нравственного воздействия на личность работника таможенного органа. При этом, конечно, нужно учитывать и фактор создания в российском обществе необходимого ресурса доверия к деятельности таможенных органов и таможенным служащим, который может стать мощным стимулом развития нравственных основ таможенной службы

Автор подчеркивает, что одним из важных направлений активизации социального потенциала таможенных служащих является успешно реализуемое в системе таможенной службы России патриотическое воспитание, которое основано на положениях государственной программы «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2006 – 2010 гг.» Успехи реализации целей этой программы в Федеральной таможенной службе в 2008 г можно отметить по формированию у таможенников духовно-нравственного сознания, чувства верности своему отечеству, готовности к выполнению конституционных обязанностей по защите экономических интересов Родины с учетом многовековых исторических устоев и обычаев российской таможни, богатейшего опыта организации воспитания на боевых, трудовых, национальных и других отечественных традициях, формирующихся в обществе гражданских норм поведения, образа жизни, уровня правовых взаимоотношений и др Все это базируется на Плане реализации государственной программы патриотического воспитания в ФТС России, и продление проведения которой после 2010 г уже признано целесообразным

Существенным фактором обеспечения совершенствования деятельности таможенных органов является информационное взаимодействие с гражданским обществом и непосредственно с гражданами Одна из социальных целей этой работы, проводимой таможенными органами через соб-

---

<sup>1</sup> Индекс ПКП ФТС-2008

ственные издания и средства массовой информации, – укрепление доверия общества к государственной политике в области таможенного дела. Позитивное общественное мнение – значимый фактор успешного осуществления государственного управления в таможенной сфере.

В целом таможенная служба рассматривается диссертантом как действенный инструмент государственного управления, отмечается насущная потребность в использовании системного и в то же время стратегического подхода к развитию таможенной службы России, позволяющего не только рационально решать текущие задачи, но и планомерно и комплексно готовиться к достижению главных целей в будущем. Особенно это актуально в условиях нестабильности внешнего окружения России, обострения мирового экономического и финансового кризиса, непредсказуемости и быстроты изменения возникающих проблем.

В **Заключении** представлены основные выводы, вытекающие из результатов проведенного исследования. Ставится ряд проблем, требующих дальнейшей научной разработки.

**По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:**

Статьи в изданиях из списка ВАК

1 Проблемы активизации кадрового потенциала таможенных органов в Российской Федерации // *Социология власти* 2008 № 5. – 0,4 п л

*В других изданиях*

1 Кадровое обеспечение государственной таможенной службы Российской Федерации / Сборник научных трудов «Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы» Выпуск № 4 – М Изд-во «МАКС-пресс», 2007 – 0,3 п л

2 Социально-управленческие аспекты кадрового обеспечения таможенных органов Российской Федерации / Сборник научных трудов «Россия: ключевые проблемы и решения» – М Изд-во РАГС, 2007 – 0,2 п л

3 Актуальные вопросы активизации кадрового потенциала таможенных органов в Российской Федерации / Сборник научных трудов «Ак-

туальные проблемы государственной и муниципальной службы» Выпуск № 5 – М . Изд-во «МАКС-пресс», 2008. – 0,3 п л

4 Проблемы развития социальной среды Федеральной таможенной службы Российской Федерации / Сборник научных трудов «Социальная среда государственной службы» – М Изд-во РАГС, 2009 – 0,4 п л.

5. Кадровые технологии в управлении персоналом таможенных органов Российской Федерации – М. Изд-во «Этносоциум», 2009 – 1 п л

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук

**ИВАНОВ Михаил Константинович**

Тема диссертационного исследования

**«СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ  
(социологический анализ)»**

Научный руководитель:  
**МАГОМЕДОВ Керем Османович**  
доктор социологических наук, профессор

Изготовление оригинал-макета:  
Иванов Михаил Константинович

Подписано в печать 14 мая 2009 г Тираж *80* экз.

Усл. п.л. 1,2

отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № *235*

119606, г. Москва, просп Вернадского, 84