

**Министерство науки и высшего образования Российской Федерации**  
Федеральное государственное автономное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Белгородский государственный национальный  
исследовательский университет»

Е.Н. Петрушко, М.С. Начкебия

## **УПРАВЛЕНИЕ ТАМОЖЕННЫМИ ОРГАНАМИ**

Учебно-методическое пособие



Белгород 2021

УДК 339.543+351/354

ББК 60.82

П 30

Рекомендовано к изданию редакционно-издательским советом института экономики и управления НИУ «БелГУ» (протокол № 1 от 17.11.2020)

Рецензенты:

*О.Н. Гудкова*, главный государственный таможенный инспектор  
отдела государственной службы и кадров Белгородской таможни;

*Ю.В. Костякова*, кандидат экономических наук,  
доцент кафедры социальных технологий и государственной службы  
института экономики и управления НИУ «БелГУ»

**Петрушко Е.Н.**

П 30 Управление таможенными органами: учеб.-методич. пособие /  
Е.Н. Петрушко, М.С. Начкебия. – Белгород: ИД «БелГУ» НИУ «БелГУ»,  
2021. – 88 с.

ISBN

Учебно-методическое пособие «Управление таможенными органами» предназначено для обучающихся по специальности 38.05.02 «Таможенное дело». В пособии представлен теоретический материал, раскрывающий организационные и методологические основы управления таможенными органами, основные положения стратегического, оперативного и тактического управления в системе таможенных органов, а также особенности организационной структуры таможенной службы. Каждая тема сопровождается вопросами для повторения и практическими заданиями.

УДК 339.543+351/354

ББК 60.82

ISBN

© Петрушко Е.Н., Начкебия М.С., 2021  
© НИУ «БелГУ», 2021

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b> .....	5
<b>Тема 1. Организационные и методологические основы управления таможенными органами</b> .....	6
1.1. Основные этапы развития таможенных органов России .....	6
1.2. Организационные основы управления таможенными органами .....	10
1.3. Методология и методы управления таможенными органами .....	19
1.4. Законы, принципы, функции управления таможенными органами .....	23
<b>Тема 2. Эволюционный механизм институционализации таможенных органов</b> .....	30
2.1. Закономерности и механизмы эволюции таможенных органов .....	30
2.2. Факторы, определяющие функциональные и структурные изменения в системе таможенных органов .....	31
2.3. Целостно-эволюционный подход к управлению таможенным делом ..	32
2.4. Таможенное дело как объект и субъект управления. Управление таможенными институтами .....	33
<b>Тема 3. Организация таможенного дела в рамках евразийского экономического союза (ЕАЭС)</b> .....	37
3.1. Проблема интеграции России в глобальные мировые экономические процессы .....	37
3.2. Особенности формирования международного института таможенного регулирования .....	40
3.3. Процессы интеграции в России: ЕАЭС .....	41
3.4. Организация таможенного дела в рамках ЕАЭС .....	43
<b>Тема 4. Управление развитием таможенных органов. Метатехнология управления таможенными органами</b> .....	46
4.1. Основные понятия и визуализация управления развитием таможенных органов. Задачи и механизм управления развитием таможенных органов .....	46
4.2. Сущность и значение метатехнологии управления таможенными органами .....	50
4.3. Ситуационное моделирование таможенного института .....	52
4.4. Общие положения формирования программы развития таможенной службы. Технология решения задачи информационного обследования таможенных органов .....	53

<b>Тема 5. Основные положения стратегического, оперативного и тактического управления таможенными органами .....</b>	<b>57</b>
5.1. Единая система таможенных органов.....	57
5.2. Система стратегического управления таможенными органами .....	59
5.3. Сущность и значение оперативного и тактического управления таможенными органами .....	64
<b>Тема 6. Система управления и организационная структура таможенных органов .....</b>	<b>72</b>
6.1. Диагностика и формирование организационно-функциональной структуры таможенного органа.....	72
6.2. Организационно-структурная работа, осуществляемая в таможенных органах. Организационно-штатная работа, осуществляемая в таможенных органах.....	75
6.3. Критерии и показатели оценки деятельности таможенных органов.....	77
<b>Список источники и литература.....</b>	<b>81</b>

## ВВЕДЕНИЕ

Основным элементом системы государственного управления внешнеторговыми связями является таможенное дело, относящееся к ведению высших органов законодательной и исполнительной власти государства. В условиях существования рыночных отношений, сохранения функций единой системы таможенных органов Российской Федерации, как регулятора внешнеэкономических связей, развития экономики и стабилизации финансов, возрастает роль таможенных службы и усиливается их роль в государственном устройстве.

Успех деятельности таможенных органов Российской Федерации определяется многими факторами, существенное место среди которых занимает эффективное управление. Значимым компонентом системы управления является механизм или процесс управления. Из двух компонентов системы управления – структуры и процесса – более активным и подвижным является процесс управления. Следовательно, изменение и трансформация процесса управления влечет за собой развитие и совершенствование управленческой структуры.

Цель представленного учебно-методического пособия заключается в изучении особенностей управления таможенными органами в Российской Федерации и формирования необходимых компетенций для будущей профессиональной деятельности.

В данном пособии авторы представили теоретический материал, который направлен на : изучение организационных и методических основ управления таможенными органами; рассмотрение эволюционного механизма институционализации таможенных органов; представление особенностей организации таможенного дела в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС); описание механизма управления развитием таможенных органов; изучение системы таможенных органов Российской Федерации; представление системы оценки эффективности деятельности таможенных органов. Каждая тема представленного теоретического материала сопровождается вопросами для повторения и практическими заданиями. В заключении учебно-методического пособия представлены нормативные правовые акты, регулирующие систему таможенных органов, а также учебные и научные работы для более глубокого изучения особенностей управления таможенными органами.

Учебно-методическое пособие «Управление таможенными органами» предназначено для использования в образовательном процессе высших учебных заведений, реализующих образовательные программы по специальности 38.05.02 «Таможенное дело».

# ТЕМА 1. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ТАМОЖЕННЫМИ ОРГАНАМИ

## 1.1. Основные этапы развития таможенных органов России

История российской таможни начинается с конца X века, с первых упоминаний о торговых пошлинах, которыми были обложены в древнерусском государстве предметы потребления на пути их следования от производителя к потребителю. Самая древняя из них – Мыт или Мыто, упоминаемая в Русской правде Ярослава Мудрого (XI век). Она взималась с купцов, проезжающих с товаром по сухопутным и водным путям сообщения. Происходил сбор пошлины на заставах «мытниками» или «мытчиками». Сборщики мыта – предшественники таможенников, а заставы – таможен.

В середине XIII века монголо-татары вводят свою пошлину – тамгу. Тамга (с тюркского) означает знак собственности, клеймо или печать. Поначалу тамга бралась, когда при продаже требовалось приложение клейма (печати) князи или наместника. Постепенно тамга превратилась в одну из наиболее доходных пошлин, взимаемых со стоимости товара.

Классификацию этапов развития таможенных документов можно представить следующим образом:

- 1) Конец X века – первые упоминания о торговых пошлинах.
- 2) Середина XVII века – приняты: Торговый устав (1653 г.); Уставная таможенная грамота (1654 г.); Новоторговый устав (1755 г.).
- 3) XIX век – кодификация таможенного права: Первый Таможенный устав (1819 г.); Второй Таможенный устав (1857 г.); Третий Таможенный устав (1892 г.); Четвертый Таможенный устав (1904 г.).
- 4) 1964 г. – принят Таможенный устав СССР.
- 5) 1993 г. – приняты Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 18 июня 1993 г. № 5223-1 «О введении в действие Таможенного кодекса Российской Федерации»; Закон Российской Федерации от 1 мая 1993 г. № 5003-1 «О таможенном тарифе».
- 6) 2003 г. – Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации одобрила новую редакцию Таможенного кодекса РФ.
- 7) 2010 г. – принят Федеральный Закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации».
- 8) 2018 г. – вступил в силу Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (принят решением Межгосударственного совета Евразийского экономического сообщества: действует на территории стран ЕАЭС: Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация).
- 9) 2018 г. – принят Федеральный Закон от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

XVII век можно считать началом формирования таможенных органов. В этот период таможнями управляли таможенные головы и их помощники-

целовальники, называемые так потому, что при вступлении в должность они целовали крест и приносили присягу служить верно. Помимо целовальников таможенные операции и таможенные процедуры помогали осуществлять работавшие по найму дьяки и подьячие, в обязанности которых входило записывать в таможенные книги данные о товарах и их обложении. Таможенные головы выбирались из первостатейных купцов и служили бесплатно. Они были обязаны отслеживать качество заграничных товаров, наличие на них фабричного клейма на тот случай, если товар окажется некачественным, огласить приговор воровскому мастеру и отослать с бесчестьем с ярмарки. Особое внимание уделялось контролю за перемещением ювелирных изделий и драгоценных камней. Целовальников выбирали из торгового посадского населения. Как голове, так и целовальникам, строго запрещалось производить какие-либо торговые операции. За превышение сумм сборов головы получали награду, а если доходы таможи по вине управляющих уменьшались по сравнению с прошлыми годами, с головы и целовальников взыскивали недочет. В случае важных злоупотреблений головы подвергались и более строгому наказанию – битью кнутом или и «смертной казнию без всякой пощады».

В царствование Петра I изменилось название управляющих таможен.

С 1700 года они начинают называться таможенными бурмистрами, а с 1720 года – оберцольнерами (в переводе с немецкого – «досмотрщик», надзиратель), при которых по-прежнему состояли целовальники.

В 1753-1757 годы проводилась таможенная реформа, завершившаяся перестройку таможенной системы России. Начало ей положил Манифест от 20 декабря 1753 г., в котором провозглашалась отмена 17 видов таможенных и мелочных внутренних сборов с торговли и перевозки товаров, вводился добавочный 13-процентный сбор русскими деньгами на все ввозимые и вывозимые товары.

В 1758 году большинство таможен были отданы в откупное содержание Компании купца Шемякина с товарищами сроком на 6 лет. В 1763 году Компания не смогла уплатить правительству договорную сумму. Шемякин был отдан под суд, а 24 августа 1762 г. Екатерина II подписала указ об окончательном приеме таможен в казенное ведение. Для надзора над ними учредили Главную над таможенными сборами канцелярию. С 1789 года надзор возложен на Таможенные экспедиции казенных палат.

15 ноября 1796 г. восстановлена деятельность Коммерц-коллегии, с переподчинением ей таможен. Министр коммерции стал главным начальником всех таможенных учреждений России.

В начале XIX века в России произошла смена коллежской системы управления на министерскую. 25 июня 1811 г. Министерство коммерции ликвидируется. Функция управления таможнями передается во вновь созданный Департамент внешней торговли, включенный в состав образованного в 1802 году Министерства финансов.

В тексте Второго Таможенного устава (1957 г.) впервые были определены права и обязанности таможенных чиновников. С начала 1865 года

функции по правлению таможенными учреждениями переданы вновь созданному Департаменту таможенных сборов. В 1868 году для усиления охраны морской границы в Балтийском море создано Морское крейсерство, а в 1872 году основана таможенная флотилия.

Третий Таможенный устав (1892 г.) ввел таможенную охрану в прибрежных морских водах. В октябре 1893 года пограничная стража выведена из подчинения начальников Департамента таможенных сборов и таможенных округов, с присвоением ей названия Отдельного корпуса пограничной стражи, и переводом в непосредственное подчинение Министра финансов.

В 1904 г. была введена новая таможенная структура – Департамент таможенных сборов, окружные и участковые таможенные управления, таможни, заставы, посты и пункты.

В мае 1912 года утверждена последняя реорганизация таможенной службы в царской России.

Мировая война, первые годы революции и гражданской войны окончательно свели к нулю как внешний товарооборот, так и функции российской таможни. В условиях хозяйственной разрухи и натурального товарообмена вопроса о таможенной политике не возникало.

К реформированию внешней торговли приступило уже Временное правительство. Последующие перемены произошли после Октябрьской революции 1917 года. Внешняя торговля была национализирована. Из теории общенародной собственности следовал вывод о национализации внешней торговли. Положением Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК) и Совета народных комиссаров (СНК) о рабочем контроле от 14 ноября 1917 г. была введена государственная торговая монополия на все товары первой необходимости.

Далее хронологию развития таможенных органов можно представить следующим образом:

1918 г. – учрежден Таможенно-тарифный комитет.

1924 г. – сформирована система таможенного управления.

1964 г. – таможенные органы подчинены Министерству внешней торговли (МВТ) СССР.

1986 г. – Решением Совета Министров в 1986 году на базе Главного таможенного управления при МВТ СССР образовано Главное управление государственного таможенного контроля (ГУГТК) при Совете Министров СССР.

1991 г. – Указом Президента РСФСР образован Государственный таможенный комитет Российской Федерации (ГТК России).

2004 г. – Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (от 9 марта 2004 г. № 314) создана Федеральная таможенная служба России (ФТС России преобразована из ГТК России).

2006 г. – Указом Президента РФ «Вопросы Федеральной таможенной службы» (от 11 мая 2006 г. № 473) установлено, что руководство ФТС России осуществляет Правительство Российской Федерации.

Условно, этапы развития таможенной службы Российской Федерации, можно подразделить на 4 периода:

1 этап (25 октября 1991 г. – 4 мая 1998 г.) характеризуется формированием в системе таможенной службы государственной службы. Все лица, осуществляющие трудовую деятельность в таможенных органах, являются государственными служащими таможенного органа. В этот период времени профессиональная деятельность данной категории служащих осуществлялась в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 1995 г.

№ 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», вступившим в силу с 31 июля 1995 г.

2 этап (5 мая 1998 г. – 12 сентября 2002 г.) характеризуется переходом всех государственных служащих таможенных органов в иной статус служащих – сотрудников, проходящих службу по контракту. В данный период времени Служебная деятельность сотрудников регулируется Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», вступившим в силу 1 сентября 1997 г.

3 этап (13 сентября 2002 г. – 30 сентября 2020 г.) характеризуется наличием нескольких видов служб и категории работников, осуществляющих свою профессиональную (служебную) деятельность в рамках 3 законодательств. А именно, сотрудники, проходящие службы по контракту, 30%, федеральные государственные гражданские служащие 60%, работники 10%.

4 этап (1 октября 2020 г. – по настоящее время) также характеризуется наличием нескольких видов служб и категории работников, осуществляющих свою профессиональную (служебную) деятельность в рамках 3 законодательств. Однако, в таможнях фактического контроля изменены процентные соотношения между категориями личного состава. А именно, сотрудники, проходящие службу по контракту – 60%, федеральные государственные гражданские служащие – 30%, работники – 10%. Произошло следующее, с 1 октября 2020 г. основная часть федеральных государственных гражданских служащих, осуществляющих свои полномочия на приграничных таможенных постах, перешла из категории федеральных государственных гражданских служащих в категорию сотрудников, проходящих службу по контракту.

Первая категория представлена сотрудниками таможенных органов, проходящими службу по контракту, профессиональная деятельность которых регулируется федеральными законами от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», от 30 июня 2002 г. № 78-ФЗ «О денежном довольствии сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, других выплатах этим сотрудникам и условиях перевода отдельных категорий сотрудников федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов Российской Федерации на иные условия службы (работы)» и от 4 ноября 2014 г. № 342-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Вторая категория представлена государственными гражданскими служащими, состоящими на должностях государственной гражданской службы. В настоящее время их профессиональная деятельность регулируется Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», вступившим в силу с 1

февраля 2005 г. В период с 13 сентября 2002 г. и до вступления в силу Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» профессиональная деятельность этой категории служащих осуществлялась в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации».

Третья категория представлена обслуживающим персоналом. К данной категории отнесены работники бюджетной сферы, осуществляющие свою трудовую деятельность в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации, вступившим в силу с 1 февраля 2002 г.

## **1.2. Организационные основы управления таможенными органами**

Организационные основы управления таможенными органами регламентированы Таможенным кодексом ЕАЭС и Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Основы организации системы таможенных органов раскрываются через следующие положения: общее руководство таможенным делом; система таможенных органов; принципы деятельности таможенных органов; функции таможенных органов: места нахождения таможенных органов: обязанности таможенных органов; полномочия таможенных органов; взаимодействие и сотрудничество таможенных органов с другими государственными органами.

Статья 3 «Руководство таможенным делом в Российской Федерации»\*, регламентирует, что общее руководство таможенным делом в России осуществляет Правительство Российской Федерации. Непосредственную реализацию задач в области таможенного дела в пределах компетенции обеспечивают федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области таможенного дела, и федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в области таможенного дела. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в области таможенного дела, обеспечивает единообразное применение всеми таможенными органами на территории Российской Федерации Договора о ЕАЭС, международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования, законодательства Российской Федерации.

Таможенные органы составляют единую федеральную централизованную систему и осуществляют свою деятельность независимо от органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Статья 253 «Система таможенных органов.

---

\* В данном параграфе, здесь и далее, будут представлены статьи из Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Должностные лица таможенных органов» устанавливает, что таможенными органами являются: федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела; региональные таможенные управления (РТУ); таможни; таможенные посты (ТП). Следовательно, элементами системы таможенных органов являются: ФТС России; РТУ; таможни и ТП. Создание, реорганизация и ликвидация РТУ, таможен и ТП осуществляются в порядке, определенном Правительством Российской Федерации. Компетенция конкретных таможенных органов по осуществлению конкретных функций, совершению определенных таможенных операций, а также регион деятельности этих таможенных органов определяются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области таможенного дела. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела, вправе создавать специализированные таможенные органы, а также свои структурные подразделения (департаменты, управления), компетенция которых ограничивается отдельными полномочиями для выполнения некоторых функций, возложенных на таможенные органы, либо для совершения таможенных операций в отношении определенных видов товаров. РТУ, таможни и ТП действуют на основании общих или индивидуальных положений, утверждаемых федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области таможенного дела. ТП могут не обладать статусом юридического лица. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела, имеет свои представительства в иностранных государствах, создаваемые в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

ФТС России по согласованию с Правительством Российской Федерации определяет полномочия, функции, регион деятельности РТУ, таможен и ТП. Кроме того, ФТС России вправе создавать специализированные таможенные органы, компетенция которых ограничивается отдельными полномочиями для выполнения некоторых функций, возложенных на таможенные органы, либо для совершения таможенных операций в отношении определенных видов товаров.

Статья 254 «Принципы деятельности, функции и задачи таможенных органов» определяет, что деятельность таможенных органов основана на принципах: законности; равенства лиц перед законом, уважения и соблюдения их прав и свобод; единства системы таможенных органов и централизованного руководства; профессионализма и компетентности должностных лиц таможенных органов; ясности, предсказуемости, гласности действий должностных лиц таможенных органов, понятности требований таможенных органов при проведении таможенного контроля и совершении таможенных операций, доступности информации о правилах осуществления внешнеэкономической деятельности (ВЭД), таможенном законодательстве ЕАЭС и законодательстве Российской Федерации о таможенном деле; единообразия правоприменительной практики при проведении таможенного контроля и совершении таможенных операций; недопущения возложения на участников ВЭД, лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного

дела, перевозчиков и других лиц чрезмерных и неоправданных издержек при осуществлении полномочий в области таможенного дела; совершенствования таможенного контроля, применения современных информационных технологий, внедрения прогрессивных методов таможенного администрирования, в том числе на основе общепризнанных международных стандартов в области таможенного дела, опыта управления таможенным делом в иностранных государствах – торговых партнерах Российской Федерации.

Таможенные органы Российской Федерации выполняют следующие основные функции:

- 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;

- ведут таможенную статистику Российской Федерации;

- осуществляют в пределах своей компетенции контроль за валютными операциями, связанными с перемещением товаров через таможенную границу ЕАЭС, с ввозом товаров в Российскую Федерацию и вывозом товаров из Российской Федерации, а также за соответствием проводимых валютных операций, связанных с перемещением товаров через таможенную границу ЕАЭС, с ввозом товаров в Российскую Федерацию и вывозом товаров из Российской Федерации, условиям лицензий и разрешений;

- проверяют маркировку товаров при проведении таможенного контроля в отношении товаров, обязательная маркировка которых предусмотрена международными договорами Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

- выявляют, предупреждают, пресекают преступления и административные правонарушения, отнесенные законодательством Российской 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 производство по делам об административных правонарушениях;

- осуществляют в соответствии с законодательством Российской Федерации оперативно-разыскную деятельность (ОРД) в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности;

- оказывают содействие в борьбе с коррупцией, международным терроризмом и экстремизмом, осуществляют противодействие незаконному обороту товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, наркотических средств, психотропных веществ, оружия, боеприпасов, культурных ценностей и иных предметов, перемещаемых через таможенную границу ЕАЭС и (или) через Государственную границу Российской Федерации;

– осуществляют противодействие коррупции и коррупционным проявлениям в таможенных органах и указанных в части 1 статьи 274 настоящего Федерального закона некоммерческих организациях и государственных унитарных предприятиях;

– обеспечивают в пределах своей компетенции соблюдение прав и законных интересов лиц при перемещении товаров через таможенную границу ЕАЭС и создают условия для ускорения товарооборота через таможенную границу ЕАЭС;

– совершенствуют таможенное декларирование и таможенный контроль, создают условия, способствующие упрощению проведения таможенных операций в отношении товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу ЕАЭС, применяют современные информационные технологии, внедряют прогрессивные методы таможенного администрирования, в том числе на основе общепризнанных международных стандартов в области таможенного дела, опыта управления таможенным делом в иностранных государствах – торговых партнерах Российской Федерации;

– участвуют в обеспечении прослеживаемости товаров в соответствии с актами, составляющими право ЕАЭС, и (или) законодательством Российской Федерации;

– обеспечивают совмещение информационных ресурсов таможенных и налоговых органов для противодействия уклонению от уплаты таможенных пошлин, налогов, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин;

– внедряют технологии осуществления таможенного и иных видов государственного контроля с использованием механизма "единого окна" и электронного документооборота;

– при введении Правительством Российской Федерации запрета на оборот в Российской Федерации отдельных категорий товаров таможенные органы обеспечивают в пределах компетенции соблюдение указанного запрета;

– в целях обеспечения соблюдения международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования, и (или) законодательства Российской Федерации о таможенном регулировании, и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации таможенными органами могут проводиться отдельные контрольно-надзорные мероприятия.

В статье 256 «Флаг, знамя, вымпел и эмблема таможенных органов» установлено, что таможенные органы имеют флаг, знамя и эмблему. ТП имеют флаг и эмблему. На транспортных средствах таможенных органов размещается эмблема. Водные суда таможенных органов несут флаг и вымпел таможенных органов. Описание и рисунки флага, знамени, эмблемы федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в области таможенного дела, типовых образцов знамен таможенных органов (за исключением ТП) и образовательных организаций, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти,

осуществляющего функции по контролю и надзору в области таможенного дела, вымпела водных судов таможенных органов, а также положение о знамени федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в области таможенного дела, утверждается Президентом Российской Федерации. В России запрещается использование на вывесках, бланках, в счетах и иной документации, в объявлениях и рекламе, на товарах и их упаковках таможенной символики (рисунки флага, знамени и эмблемы таможенных органов, вымпела водных судов таможенных органов), а также обозначений, схожих с наименованиями таможенных органов, при осуществлении коммерческой деятельности юридическими и физическими лицами. Организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим торговую деятельность, запрещается использование на вывесках, бланках, в объявлениях и рекламе, на товарах и их упаковках слова «таможенный» и словосочетаний с ним.

В статье 257 «Места нахождения таможенных органов. Таможенная инфраструктура» закреплено, что таможенные органы находятся в пунктах пропуска (ПП), за исключением ПП, находящихся на участках Государственной границы Российской Федерации, где сопредельной стороной является государство-член ЕАЭС. Иные места нахождения таможенных органов, на территориях которых могут совершаться таможенные операции и может проводиться таможенный контроль, определяются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области таможенного дела, исходя из объема пассажиро- и товаропотоков, степени интенсивности развития внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, уровня развития транспортных коридоров и транспортной инфраструктуры, потребностей участников внешнеэкономической деятельности и транспортных организаций. Правительство Российской Федерации вправе определить порядок размещения таможенных органов.

К таможенной инфраструктуре относятся здания, сооружения, помещения, открытые площадки, оснащенные техническими средствами таможенного контроля, инженерными, информационными, телекоммуникационными системами и средствами их обеспечения (элементы таможенной инфраструктуры), места базирования водных судов таможенных органов и объекты социального назначения, обеспечивающие деятельность таможенных органов. Требования к обустройству и техническому оснащению элементов таможенной инфраструктуры, расположенных в местах размещения таможенных органов и в иных местах, на территориях которых могут совершаться таможенные операции и может проводиться таможенный контроль, устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области таможенного дела. Таможенные органы размещаются в помещениях, находящихся в федеральной собственности, а также могут размещаться в помещениях, находящихся в иных формах собственности, предусмотренных законодательством Российской Федерации (при условии передачи на

безвозмездной основе помещений и сооружений для организации таможенного контроля в ПП через Государственную границу Российской Федерации). По инициативе лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела, участников ВЭД, осуществляющих регулярные экспортно-импортные поставки товаров, транспортных и экспедиторских организаций и организаций федеральной почтовой связи ТП и структурные подразделения таможен могут размещаться в помещениях, принадлежащих указанным лицам, предоставляемых на основании договора безвозмездного пользования, за исключением случаев, установленных Правительством Российской Федерации. Материально-техническое оснащение помещений, осуществляется за счет средств федерального бюджета и иных источников финансирования, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Элементы таможенной инфраструктуры размещаются на земельных участках, находящихся в федеральной собственности и иных формах собственности. Земельные участки, предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации.

В статье 258 «Обязанности таможенных органов» регламентировано, что таможенные органы обязаны:

- соблюдать международные договоры и акты в сфере таможенного регулирования, законодательство Российской Федерации о таможенном регулировании;

- осуществлять контроль и надзор за соблюдением международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования, законодательства Российской Федерации о таможенном регулировании;

- руководствоваться письменными разъяснениями федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области таможенного дела, по вопросам применения законодательства Российской Федерации о таможенном регулировании;

- обеспечивать выполнение задач и функций, возложенных на них международными договорами и актами в сфере таможенного регулирования, законодательством Российской Федерации о таможенном регулировании, путем реализации полномочий, определенных ТК ЕАЭС и иным законодательством Российской Федерации.

В статье 259 «Права таможенных органов» определено, что таможенные органы для выполнения возложенных на них функций обладают следующими правами:

- принимают меры, предусмотренные международными договорами и актами в сфере таможенного регулирования, законодательством Российской Федерации в области таможенного дела, а также иным законодательством Российской Федерации, контроль за соблюдением которого возложен на таможенные органы, в целях обеспечения лицами соблюдения этих актов;

- требуют документы и сведения, в том числе по телекоммуникационным каналам связи через личный кабинет, представление

которых предусмотрено международными договорами и актами в сфере таможенного регулирования, законодательством Российской Федерации в области таможенного дела, а также иным законодательством Российской Федерации, контроль за соблюдением которого возложен на таможенные органы, в целях обеспечения лицами соблюдения этих актов;

- требуют от лиц подтверждения полномочий на осуществление определенной деятельности в сфере таможенного дела или совершение определенных действий;

- используют в случаях, не терпящих отлагательства, средства связи или транспортные средства, принадлежащие организациям или общественным объединениям (за исключением средств связи и транспортных средств дипломатических представительств, консульских и иных учреждений иностранных государств, а также международных организаций), для предотвращения преступлений, предварительное расследование по уголовным делам о которых отнесено уголовно-процессуальным законодательством к компетенции таможенных органов, для преследования и задержания лиц, совершивших такие преступления или подозреваемых в их совершении. Имущественный ущерб, понесенный в таких случаях владельцами средств связи или транспортных средств, таможенные органы возмещают по требованию владельцев средств связи или транспортных средств за счет средств федерального бюджета в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

- задерживают и доставляют в служебные помещения таможенного органа или в органы внутренних дел Российской Федерации лиц, подозреваемых в совершении преступлений, совершивших или совершающих преступления или административные правонарушения в области таможенного дела, в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- используют в своей деятельности информационные системы, видео- и аудиотехнику, кино- и фотоаппаратуру, а также другие технические и специальные средства, не причиняющие вреда жизни и здоровью граждан, окружающей среде, формируют, ведут и используют банки данных о лицах, товарах (предметах) и фактах;

- обмениваются информацией, имеющейся в распоряжении таможенных органов, в соответствии с международными договорами и актами в сфере таможенного регулирования, а также в соответствии с настоящим Федеральным законом с таможенными органами иностранных государств по вопросам таможенного дела;

- осуществляют в пределах компетенции информационное взаимодействие с органами государственной власти, иными органами и организациями;

- разрабатывают, создают и эксплуатируют информационные системы, системы связи и системы передачи данных, технические средства таможенного контроля, а также средства защиты информации, включая средства криптографической защиты информации, в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– предъявляют в суды или арбитражные суды иски и заявления: о взыскании таможенных пошлин, налогов, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин, таможенных сборов, процентов и пеней и иных платежей, взимание которых возложено на таможенные органы; об обращении взыскания на товары в счет уплаты таможенных пошлин, налогов, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин, таможенных сборов; о признании имущества бесхозным; о ликвидации организаций любой организационно-правовой формы по основаниям, установленным законодательством Российской Федерации; о признании сделок недействительными и применении последствий их недействительности; в иных случаях, предусмотренных международными договорами и актами в сфере таможенного регулирования, а также законодательством Российской Федерации о таможенном регулировании;

– беспрепятственно по предъявлению служебного удостоверения посещают в связи с расследуемыми уголовными делами и находящимися в производстве делами об административных правонарушениях, в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке материалов, сообщений и заявлений о преступлениях, а также материалов, сообщений и заявлений, содержащих данные, указывающие на наличие административного правонарушения, рассмотрение которых отнесено к компетенции таможенных органов, государственные и муниципальные органы, общественные объединения и организации, знакомятся с необходимыми документами и материалами, в том числе с персональными данными граждан, имеющими отношение к расследованию уголовных дел, производству по делам об административных правонарушениях, проверке материалов, сообщений и заявлений о преступлениях, а также материалов, сообщений, заявлений, содержащих данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

– проводят научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки в области таможенного дела;

– реализуют иные права, предусмотренные настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

– привлекают лиц к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях;

Права таможенных органов могут быть использованы исключительно при осуществлении задач и функций, возложенных на таможенные органы.

Статья 262 «Обязательность исполнения требований таможенных органов и их должностных лиц» закрепляет, что законные требования таможенных органов и их должностных лиц при исполнении ими должностных обязанностей обязательны для исполнения всеми лицами. Неисполнение законных требований таможенных органов и их должностных лиц и совершение действий (бездействия), препятствующих исполнению ими должностных обязанностей, влекут ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Система управления государственной службой регламентирована главой 3 «Система управления государственной службой» Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». В соответствии со статьей 16 «Управление государственной службой» система управления государственной службой создается на федеральном уровне и на уровне субъектов

Российской Федерации в целях координации деятельности государственных органов при решении вопросов поступления на государственную службу, формирования кадрового резерва, прохождения и прекращения государственной службы, использования кадрового резерва для замещения должностей государственной службы, профессионального образования и дополнительного профессионального образования государственных служащих, проведения ротации государственных служащих, а также в целях осуществления вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о государственной службе. Руководствуясь статьей 17 «Кадровый резерв для замещения должностей государственной службы» для замещения должностей государственной службы в таможенном органе в обязательном порядке создается кадровый резерв. Во исполнение статьи 18 «Финансирование государственной службы и программы ее реформирования и развития» финансирование федеральной государственной службы и государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации осуществляется за счет средств соответственно федерального бюджета и бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Совершенствование системы государственной службы осуществляется путем реализации федеральных программ реформирования и развития федеральной государственной службы и соответствующих программ субъектов Российской Федерации.

Под организационной структурой таможенного органа понимается совокупность структурных подразделений, входящих в таможенный орган, порядок их соподчиненности, а также формы распределения функций между ними.

В системе таможенных органов в зависимости от задач и функций (обязанностей) структурные подразделения подразделяются на:

- оперативные (осуществляющие таможенные операции, таможенные процедуры, таможенный контроль, применение системы управления рисками, применение инспекционно-досмотровых комплексов (ИДК), экономические функции, силовые и правоохранительные работы и другие);
- функциональные (правовые, кадровые, финансовые, информационно-технические, тыловые и другие);
- штабного типа (по противодействию коррупции, организационно-аналитические, оперативно-дежурные, защиты государственной тайны, документационного обеспечения, по связям с общественностью и другие).

Вышеуказанная классификация позволяет получить представление о первичном распределении функций среди структурных подразделений таможенного органа. Процесс разделения труда вызывает необходимость более детального распределения основных функций и функций управления и закреплением их за соответствующими структурными подразделениями таможенных органов.

В настоящее время проблема совершенствования организационной структуры в системе таможенных органов является достаточно сложной. Связано это, прежде всего, с существующими противоречиями: с одной стороны, организационная структура должна быть простой и экономичной, а с другой стороны, развитие общества предъявляет новые требования (улучшение стиля работы, повышение ее эффективности, освоение новых форм и методов деятельности и тому подобное), что вызывает необходимость создания дополнительных структурных подразделений. Поэтому выбор структуры управления и постоянное ее совершенствование является актуальной и важной задачей для таможенных органов.

Деятельность по реализации функций управления вызывает необходимость четкого организационного построения системы, создания организационной структуры таможенного органа, установление согласованности составляющих его элементов, налаживания устойчивой связи между ними, чем обеспечивается устойчивость функционирования данного органа. На необходимость модернизации и постоянного совершенствования единой системы таможенных органов существенно оказывает влияние политические, экономические, социальные условия.

Совершенствование организационной структуры – это последовательный, сложный и поэтапный процесс, который заключается в создании современной структуры, обеспечивающей успешную и четкую реализацию основополагающих функций и обязанностей, закрепленных за каждым звеном единой системы таможенных органов.

### **1.3. Методология и методы управления таможенными органами**

К настоящему времени известен достаточно широкий спектр подходов, которые внесли существенный вклад в развитие теории и практики управления. Применительно к таможенной деятельности, интерес приобретает процессный, системный, ситуационный и целостно-эволюционный (когнитивный) подходы.

Процессный подход рассматривает деятельность таможенных органов как непрерывную серию взаимосвязанных управленческих функций и технологических функций – бизнес-процессов.

Системный подход представляет таможенную систему как совокупность взаимозависимых элементов, ориентированных на достижение поставленных целей и задач в условиях развития общества и внешнеэкономических отношений.

Ситуационный подход основывается на выборе оптимального управленческого решения в зависимости от конкретной ситуации, поскольку

существует многообразие факторов, влияющих на систему таможенных органов, действенный и наиболее эффективный метод подбирается в зависимости от ситуации.

Целостно-эволюционный (когнитивный) подход – подход к формированию, накоплению и использованию знаний об эволюции целостности таможенной системы в условиях изменений.

В управлении таможенными органами как способ достижения основных целей и задач функционирования всей таможенной системы используется полный спектр методов управления.

Метод управления таможенными органами – совокупность путей, способов, приемов и форм воздействия на объект управления для достижения поставленных целей в системе таможенных органов. При изучении методов управления таможенными органами важно учитывать их направленность на конечный результат. Поставленная цель, направленная на достижение конечного результата, требует решения организационных, экономических, социальных и технических задач, с применением методов управления.

В экономической литературе методы управления таможенными органами классифицируются:

- по масштабу управленческой деятельности: общие методы (направлены на решение глобальных проблем, стратегических задач таможенного дела, они определяют способы достижения основных целей и задач функционирования всей системы таможенных органов Российской Федерации) и частные (локальные) методы (используются преимущественно в системах оперативного и текущего управления (РТУ, таможни, ТП));

- по форме воздействия: методы прямого и косвенного воздействия.

Методы прямого воздействия опираются на волю и авторитет государства и обеспечивают непосредственное воздействие на объект управления. К ним относятся правовые и административные (организационно-распорядительные) методы.

Правовые методы представляют собой совокупность юридических средств и способов воздействия на элементы социально-экономической системы и отношения между ними в процессе управления. К правовым методам относятся: разработка, использование и применение правовых норм, формирование правовых отношений, соблюдение требований правовых актов. В процессе таможенной деятельности возникают разнообразные правоотношения.

Таможенные правоотношения – это регулируемые нормами таможенного законодательства общественные отношения, возникающие в процессе или по поводу перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу ТС. Выделяют две группы таможенных правоотношений – первичные и вторичные. Первичные непосредственно связаны с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу. Вторичные таможенные правоотношения производны от первичных и соотносятся с фактором перемещения предметов таможенного регулирования через таможенную границу опосредованно, то есть отношения по уплате таможенных платежей, по которым предоставлена рассрочка или отсрочка.

Существуют два основных метода правового регулирования – метод властных предписаний (императивный метод) и метод координации (диспозитивный метод), и оба они используются в таможенном деле.

Метод властных предписаний характерен, прежде всего, для административного права. Его отличают властно «императивные» начала регулирования. Необходимость государственно-властного регулирования таможенных отношений диктуется спецификой деятельности государства в таможенной сфере, предполагающей право таможенных органов налагать определенные ограничения отношения правомочий владения, пользования и распоряжения товарами и транспортными средствами, перемещаемыми через таможенную границу.

Метод координации в отличие от методов властных предписаний предполагает юридическое равенство участников правоотношений и применяется преимущественно в гражданском праве. Этот метод используется в таможенном праве как вспомогательный. С его помощью регулируются некоторые обязательственные отношения между таможенным органом с одной стороны и таможенным представителем, перевозчиком, владельцем частного таможенного склада – с другой.

Правовые методы управления в таможенном деле тесно связаны, а порой и неразделимы с административными и экономическими, и основываются на методах таможенного права.

Деятельность по управлению невозможна без разумного применения административных методов, которые нередко называют организационно-административными или организационно-распорядительными. С их помощью формируются основные системы управления в виде устойчивых связей и отношений, положений, предусматривающих права и ответственность подразделений аппарата управления, отдельных элементов управляемой системы. Административные методы управления таможенными органами – это методы властной мотивации, в основе которых лежат организационные отношения. Организационно-административные методы включают в себя организационное регламентирование, которое предусматривает большое количество нормативов, затрагивающих все стороны деятельности организации: методические указания, должностные регламенты и должностные инструкции.

В таможенных органах применяются три группы административных методов:

Первая группа – методы организационного воздействия. Они представляют собой долговременное закрепление организационных связей в системе, служащее основой ее управления, и включают регламентирование (разработка и введение в действие организационных положений), нормирование (установление норм и нормативов, которые служат ориентировкой в деятельности, устанавливают ее границы по верхним и нижним пределам), инструктирование (форма методической и информационной помощи, направленной на успешное выполнение работы).

Вторая группа – методы распорядительного воздействия. Они выражаются в повседневном оперативном обеспечении слаженной работы органов управления. В основе лежат полномочия и обязанности. Данные методы реализуются путем принятия решения коллегии ФТС России, издания приказов, указаний, распоряжений, положений, резолюций на документах, а также принятия и доведения управленческих решений в устной форме.

Третья группа – методы дисциплинарного воздействия. Суть этих методов в таможенных органах состоит в установлении ответственности. Предназначены они для поддержания стабильности организационных связей в системе управления посредством дисциплинарных требований и системы ответственности. Выделяют личную, коллективную, материальную, моральную и служебную ответственность.

Все указанные три группы организационно-распорядительных методов используются в таможенной системе как отдельно, так и совместно, дополняя и обогащая друг друга.

Методы косвенного воздействия основываются на побуждении объекта управления к действию путем воздействия на его интересы через принятие конкретных управленческих и организационных решений, например, через законодательные и нормативные акты, служебную документацию. К методам косвенного воздействия в таможенных органах относят социально-психологические (социальные, психологические) и экономические (экономико-математические) методы.

Социально-психологические методы основаны на использовании социального механизма управления (система взаимоотношений в коллективе, социальные потребности и так далее). Они предполагают использование ненормативных факторов: интересов личности, группы и базируются на закономерностях социологии и психологии. Эти методы направлены как на группу лиц, так и на отдельные личности. Целью социальных и психологических методов является обеспечение растущих социальных потребностей должностных лиц и работников бюджетной сферы, их всестороннего гармонического развития и повышение на этой основе служебной активности личности и эффективной деятельности коллективов.

Социальные методы управления позволяют оценить место и назначение сотрудников в коллективе, выявить неформальных лидеров и обеспечить им поддержку, использовать мотивацию персонала для достижения конечного результата труда, обеспечить эффективные коммуникации и предупреждение межличностных конфликтов в коллективе. К числу таких методов управления относят: социальное планирование, социологические исследования, оценку личностных качеств, мораль, партнерство, соревнование, управление конфликтными ситуациями.

Психологические методы управления направлены на регулирование отношений между должностными лицами и работниками бюджетной сферы таможенных органов путем создания оптимального психологического климата в коллективах. К ним относятся методы: комплектования малых

групп и коллективов; гуманизации труда; психологического побуждения (мотивации), профессионального отбора и обучения.

Для эффективного применения социально-психологических методов управления в таможенных органах Российской Федерации создана психологическая служба. Психологическая служба организуется в составе таможенных управлений, таможен и по структуре может быть представлена в виде отделов, групп, секторов, отдельных специалистов – психологов, исходя из объема решаемых задач.

Экономические методы управления – это система способов целенаправленного воздействия на объект управления, построенная на использовании экономических интересов. Важной особенностью экономических методов управления является то, что они направлены на обеспечение единства системных государственных, коллективных и личных интересов, что в таможенных органах реализуется через два аспекта: первый – управление путем установления директивных плановых заданий по формированию доходной части бюджета Российской Федерации, а второй – управление на базе создания и использования фонда развития таможенной системы. Метод экономического стимулирования базируется на втором аспекте и включает материальное стимулирование, коллективную материальную заинтересованность и экономическую ответственность.

Некоторые специалисты выделяют еще одну группу методов управления в таможенных органах, которые получили название «специальных». К таким методам относятся: методы физического воздействия; методы технического воздействия (например, прослушивание, скрытая съемка и так далее); методы экстрасенсорного воздействия (криминальный гипноз)

Группа специальных методов управления, наиболее сложна и противоречива, потому что при их применении огромную роль играют конкретные обстоятельства, человеческий фактор и многие другие детали. Например, в случае применения оружия необходимо оценивать, было ли оно необходимым или можно было обойтись другими средствами.

Особенность специальных методов управления заключается в том, что у них сложно выделить какие-то общие признаки или нормативно-правовую базу, они как раз регулируют нестандартные или даже чрезвычайные ситуации, где остальные методы бессильны или неэффективны.

Совершенствование методологии управления таможенными органами представляет собой достаточно сложную органическую и значительную часть проблемы повышения эффективности системы управления таможенной деятельностью.

#### **1.4. Законы, принципы, функции управления таможенными органами**

Управлению таможенными органами, как специфической сфере деятельности, свойственны свои нормы, правила, требования и законы, соблюдение которых приводит к успешному выполнению плановых, контрольных и аналитических показателей деятельности таможенной системы.

Основными законами управления таможенными органами являются: закон единства; закон пропорциональности; закон оптимального соотношения централизации функций управления; закон соотносительности управляющей и управляемой систем; другие.

Действие закона единства управления таможенными органами проявляется: в неразрывной цепи отношений управления от высших органов системы управления до низших ее звеньев; в непрерывности, ритмичности, согласованности всех стадий, операций и этапов процесса управления; в единстве управления всеми составными частями глобальных целей и интересов людей; в единстве функций и методов управления; в единстве требований к персоналу аппарата управления.

Закон пропорциональности управления таможенными органами определяет, что важнейшей задачей управления таможенными органами является обеспечение оптимального пропорционального функционирования управляющей и управляемой систем, организация непрерывного сопряжения составных частей системы.

Закон оптимального соотношения централизации функций управления таможенными органами предполагает такое построение системы управления и такую организацию ее функционирования, при которой существует непрерывная и достаточно устойчивая подчиненность каждого нижестоящего звена системы таможенных органов центральным органам управления.

Централизованное управление таможенными органами предполагает, что для каждого этапа развития системы существует свой оптимальный уровень централизации, под которым понимается максимальное соответствие форм централизации управления реальным потребностям системы, выражающим уровень ее развития.

Суть закона соотносительности управляющей и управляемой систем управления таможенными органами состоит в требовании обеспечения соответствия управляющей системы управляемой под воздействием различных факторов, главным образом организационных и экономических.

В организации эффективного процесса управления таможенными органами важным является соблюдение принципов, которые определяются действием объективных экономических законов и закономерностей.

Под принципами управления таможенными органами понимаются руководящие идеи, правила, основные положения и нормы поведения, которыми руководствуется управляющая система, и базирующиеся на действии объективных законов и закономерностей общественного развития.

В экономической литературе принципы управления в таможенных органах делят на: общие (включают принципы управления обществом в целом); частные (конкретные – экономического, организационного, социального, политического характера); организационно-технологические (включающие организацию технического и технологического процессов).

Общие принципы управления таможенными органами – это стратегические нормы управления, действующие во всех сферах и подсистемах таможенных органов. К ним следует относить системность

обратной связи, информационную достаточность, оптимальность, соподчиненность и другие.

Системность – по характеру взаимоотношений системы управления классифицируются на: открытые и закрытые. Для системы управления таможенными органами характерен смешанный тип, означающий строгий, директивный и постоянной контролируемый, на всех этапах и процессах, характер управления.

Принцип информационной достаточности сводится к необходимости хранения документированной информации на машинных носителях с применение современных информационных систем и информационных технологий.

Принцип оптимальности управления заключается в достижение таможенными органами поставленных целей и задач в короткие сроки и при меньших затратах (финансов, сил и энергии персонала и тому подобное).

Соподчиненность – принцип, заключающийся в строгом подчинении низшего звена управления высшему, в соответствии с нормативно-правовым актами и локальными документами.

Частные принципы управления таможенными органами подразделяются на две большие группы: принципы, применяемые в экономической, социально-политической и духовной сферах таможенной деятельности; принципы, имеющие место в системе таможенных органов как государственной правоохранительной организации, обеспечивающей в пределах своей компетенции экономическую безопасность Российской Федерации. К частным принципам управления таможенными органами относят принципы: законности; централизации в сочетании с разумной децентрализацией; непрерывности; оперативности; гибкости; ответственности; преемственности; нацеленности на конечный результат и другие.

Законность – принцип, основанный на строгом соблюдении субъектами и объектами управления законодательства.

Централизация – принцип, при котором глобальные команды, управляющие сигналы формируются в едином центре управления и передаются из него многочисленным объектам управления.

Децентрализация – принцип, при котором существенное количество управляющих воздействий, относящихся к данному объекту, вырабатываются самим объектом на основе самоуправления. Степень децентрализации управления обуславливается степенью предоставления полномочий или прав принятия самостоятельных решений управляющим отделениями. Делегирование полномочий является составной частью децентрализации.

Непрерывность – принцип, позволяющий говорить о его цикличности, повторяемости выполнения одних и тех же видов управленческих работ, которые выполняются различными звеньями управления.

Последовательность – принцип, основанный на действиях, располагающихся в строго определенном порядке, как в пространстве, так и во времени.

Оперативность – принцип, основанный на быстродействие и качество выполняемой операции/поставленной задачи, принятии правильного грамотного решения и умелых действий ответственных исполнителей.

Оптимальности – принцип, устанавливающий требование достижения целей управления с минимальными затратами времени и средств.

Гибкость – принцип, заключающийся в своевременной и быстродейственной адаптации таможенного органа к изменяющимся условиям и своевременная перестройка в соответствии с новыми целями функционирования.

Ответственность – принцип, основанный на субъективной обязанности отвечать за поступки и действия, а также их последствия.

Преемственность – принцип, заключающийся в неразрывной связи между явлениями в процессе развития, когда новое, сменяя старое, сохраняет в себе некоторые его элементы.

Целенаправленность на конечный результат – принцип, осуществляющийся с ориентацией на достижение конкретных целей, стоящих в данный момент перед таможенным органом.

Следует отметить, что управление в государственных органах базируется на иных частных принципах, таких как: принципы организации и действия государственной службы; осуществления ОРД; морали; подбора кадров, их обучения и воспитания и ряд других.

Организационно-технологические принципы управления таможенными органами являются основой организационно-распорядительной и административно-исполнительской деятельности руководителей таможенных органов. К ним относят принципы: единоначалия; конкретности; разделения труда; скалярный; иерархии; единства распорядительства и одного начальника; делегирования полномочий; диапазона управления и другие.

В таможенных органах на всех уровнях единой системы таможенных органов принцип единоначалия действует постоянно, так как руководители таможенных органов законодательно наделены правами и функциями единоначальника, что выражается в полноте и объеме властных полномочий, предоставляемых для решения поставленных задач.

Принцип конкретности требует детального анализа ситуации, для чего нужна конкретная информация о системе управления и составляющих её компонентах.

Принцип разделения труда предусматривает, что деятельность организации процесса управления разбивается на фазы, этапы, стадии или операции, выполнение которых поручается конкретным звеньям системы управления с четкими и ясным распределением обязанностей.

Скалярный принцип выражается в том, что конкретный таможенный орган должна иметь четко определенную иерархическую структуру.

Принцип иерархии предусматривает, что нижестоящее звено в системе управления неукоснительно подчиняется вышестоящему, разумеется в рамках законодательства.

Принцип единства распорядительства и одного руководителя/начальника определяет, что каждое звено в системе управления получает указания, приказы, распоряжения или поручения от одного руководителя/начальника.

Принцип делегирования полномочий означает, что вместе с передачей задач из сферы деятельности руководителя подчиненному совместно передаются права, обязанности и ответственность за порученную работу.

Принцип диапазона предусматривает, что вышестоящие лица должны нести ответственность за деятельность строго определенного, оптимального количества подчиненных.

В современных условиях развития общества к наиболее важному основополагающему принципу управления таможенными органами следует отнести принцип научности, который означает, что вся система управления должна строиться и подчиняться объективным законам и закономерностям, осуществляться с учетом их требований, реально складывающимся условиям, на основе научного прогноза развития экономики и системы таможенных органов. Данный принцип предполагает, что в процессе управления должны использоваться новейшие достижения науки и техники в области управления, организации труда, технологии.

Функции управления таможенными органами представляют собой конкретный вид управленческой деятельности, как самой системы таможенных органов, так и отдельных её компонентов, для реализации которого требуются определенные управленческие работы (операции).

Классифицируя функции управления в системе таможенных органов, их следует подразделять на: общие функции, отражающие стадии процесса управления; специфические функции управления конкретными видами оперативно-служебной деятельности таможенных органов.

К общим функциям управления таможенными органами относят: анализ и прогнозирование оперативно-служебной обстановки, планирование, организация, регулирование, учет и контроль.

Под таможенной оперативно-служебной обстановкой понимается совокупность взаимосвязанных элементов с находящимися в диалектическом развитии экономическими, политическими, социальными, правовыми, региональными и другими условиями (факторами), существенно влияющими на таможенную деятельность. Анализ, оценка и прогнозирование таможенной оперативно-служебной обстановки неразрывно связаны с изучением, познанием и предвидением развития совокупности условий на том или ином участке таможенной деятельности и определением их влияния на результаты таможенного дела, а также в целях принятия обоснованных решений и составления планов.

Посредством планирования в системе таможенных органов вырабатываются организационные начала предстоящей деятельности. С помощью планирования определяются цели и направления движения системы, разрабатываются методы, с помощью которых реализуются существующие проблемы, определяется темп развития системы.

Этапы организационного планирования соответствуют установившимся календарным циклам функционирования таможенной системы – долгосрочное (от 5 и более лет), среднесрочное (от 1 года до 5 лет) и текущее (до одного года). Организационное планирование осуществляется на всех уровнях управления: стратегическом (ФТС России); оперативном (РТУ); тактическом (таможни, ТП).

Посредством организации создаются условия для выполнения разработанных в процессе планирования планов. Сущность этой функции состоит в создании системы сил и средств, установлении необходимых связей и отношений между исполнителями, в определении рациональных форм и методов их деятельности.

Функция управления «организация» в таможенных органах реализуется посредством выполнения таких управленческих работ (операций) как: постановка задач по выполнению решений и разработанных планов; организация взаимодействия; подготовка исполнителей, включающая их обучение; проведение других мероприятий по всестороннему обеспечению выполнения планов.

Сущность функции учета состоит в накоплении, систематизации и первичной обработке информации о текущем состоянии управляемой системы, направлении и темпах ее движения, о достигнутых результатах и переменных проблемах в системе таможенных органов.

Посредством регулирования возрастает эффективность деятельности подчиненных или устраняются отклонения от параметров, заданных при планировании в системе таможенных органов.

Для правильного определения выполнения планов, условий и результатов выполнения планов в таможенных органах требуется осуществление другой, не менее важной, функции управления – контроля.

Контроль – посредством реализации данной функции осуществляется наблюдение за процессом функционирования единой системы таможенных органов, сбор данных о ходе, условиях, состоянии и результатах деятельности подчиненных в тот или иной момент времени.

Помимо основных функций управления таможенными органами существуют ещё и специфические функции. К специфическим функциям управления таможенными органами относятся следующие функции:

- функция управления таможенной деятельностью (управление таможенными операциями, таможенными процедурами, декларирование и таможенным контролем, правоохранительной деятельностью, экономической деятельностью, деятельностью по правовому регулированию и научно-техническому развитию);

- функция управления финансово-экономической деятельностью (управление финансовой деятельностью и управление бухгалтерской деятельностью);

- функция управления социальной деятельностью (управление кадровой, трудовой и психолого-педагогической деятельностью, а также социальным обеспечением);

– функция управления административно-хозяйственной деятельностью (управление административной деятельностью; управление развитием таможенной инфраструктуры и капитальным строительством; управление всесторонним материально-техническим обеспечением).

Таким образом, специфические функции управления таможенными органами обусловлены самой сущностью оперативно-служебной деятельности и ее многогранностью.

Все функции управления таможенными органами находятся в неразрывной связи друг с другом и представляют собой единое целое. Для того чтобы реализовать ту или иную функцию управления, необходимо выполнить ряд управленческих работ (операций).

Таким образом, управление таможенными органами – это целенаправленная, комплексная, конкретная, практическая деятельность в системе таможенных органов по сознательной организации всей оперативно-служебной деятельности, на всех ее этапах и стадиях, в пространстве и времени.

### **Вопросы для повторения**

1. Рассмотрите историю становления и развития таможенных органов России.
2. Опишите основные этапы становления таможенной службы России.
3. Раскройте организационные основы управления таможенными органами.
4. Охарактеризуйте особенности системы управления таможенными органами.
5. Охарактеризуйте законы управления таможенными органами.
6. Охарактеризуйте принципы управления таможенными органами.
7. Охарактеризуйте методы управления таможенными органами.
8. Охарактеризуйте функции управления таможенными органами.

### **Практические задания**

1. Составить схему взаимосвязи законов, принципов, методов и функций управления таможенными органами.
2. Составить перечень основных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность таможенных органов (кодексы, федеральные законы, подзаконные акты, документы ФТС России) по следующей схеме: вид документа, название документа, дата документа, номер документа, в скобках дата последней редакции документа.

## **ТЕМА 2. ЭВОЛЮЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ**

### **2.1. Закономерности и механизмы эволюции таможенных органов**

Закономерности эволюции института таможенной системы неразрывно связаны с изменениями организационно-функциональной структуры, поскольку динамика структурных изменений отражает процесс эволюции института, а во взаимосвязи с изменениями в правовом поле – процесс ее институционализации. Для государственных институтов характерны консервативный характер и относительная устойчивость организационных структур во временных интервалах, поэтому системные изменения это следствие воздействия различных внешних и внутренних факторов.

Для анализа и прогнозирования эволюции таможенной системы основным является вопрос идентификации и структуризации факторов, определяющих необходимость и логическую последовательность/процедуру/алгоритм функциональных, структурных и организационных изменений.

Основными параметрами эволюции организационной структуры являются: локализация структурных изменений на каждом организационном уровне; определение факторов, вызывающих локальные изменения; установление поуровневых взаимосвязей локальных структурных изменений; установление временных границ поуровневых локальных структурных изменений.

К механизмам функциональных изменений таможенного института относятся: передача функции одного структурного подразделения другому, переход на минимально необходимый уровень иерархической структуры: по нисходящей – преобразование РТУ в таможню, таможни в ТП, РТУ в отдел, отдела в отделение; по восходящей – ТП в таможню, таможни в РТУ, отделения в отдел, отдела в РТУ; передача функции иным структурным подразделениям на горизонтальном уровне; передача функции иным государственным органам, участникам ВЭД (примерами таких функций могут быть функции по подтверждению соответствия, сертификации, лабораторных испытаний, исследований, экспертизы и тому подобное); ликвидация функции; сокращение функции.

К механизмам организационных изменений таможенного института относятся: создание структурного подразделения; ликвидация структурного подразделения; преобразование/реорганизация подразделения путем слияния, путем перемещения на минимально необходимый уровень иерархической структуры, путем разделения, путем присоединения, путем переподчинения. В таможенной системе любого организационного уровня имеется механизм управления структурными изменениями. Такой механизм имеет два уровня: тактический и стратегический.

Механизм управления структурными изменениями на тактическом уровне нацелен на ликвидацию избыточных и создание необходимых структурных подразделений системы таможенных органов в соответствии с

необходимостью/потребностью в коррекции реализуемых или с появлением новых не системообразующих (локальных) функций,

Механизм институционального уровня нацелен на оптимизацию системообразующих элементов и связей, организационной структуры единой системы таможенных органов, структуры соответствующей системы управления, определения рационального состава системных функций, реконфигурацию или развитие функциональной структуры.

Оценивая, анализируя и сравнивая временные параметры структурных преобразований в системе таможенных органов, следует обратить внимание, что на уровнях таможен и ТП процедура реорганизации занимает: не более 1 года (на каждом уровне), тогда как реорганизация федерального органа исполнительной власти в области таможенного дела длится от 1 года до 3 лет (общая процедура реорганизации системы таможенных органов осуществляется в течение 3 лет). В таких условиях таможенная система сохраняет устойчивость в достижении поставленных целей на всем интервале структурных изменений.

Процесс институционализации – это долгосрочный, непрерывный, циклический процесс развития таможенных органов, минимальный интервал которого составляет 3 года.

В настоящее время важно идентифицировать устойчивые факторы, определяющие логическую последовательность функциональных и структурных изменений в системе таможенных органов и создать модель институционализации таможенных органов.

## **2.2. Факторы, определяющие функциональные и структурные изменения в системе таможенных органов**

Модель институционализации основана на предположении, что факторы, влияющие на систему таможенных органов в прошлом и в настоящем, будут действовать и в будущем. Соответственно, от уровня контролируемости данных факторов зависит вероятность достижения целевого показателя. С целью определения модели эволюции системы таможенных органов необходимо проводить анализ основных факторов (как внешних, так и внутренних), определяющих структурно-функциональную эволюцию системы; устанавливать и анализировать взаимосвязь воздействующих факторов и механизмов структурной трансформации системы таможенных органов.

В процессе становления и развития системы таможенных органов на каждом её этапе были свои факторы, влияющие на организационную структуру. Однако, в настоящее время значимыми факторами общемирового характера, напрямую влияющими на организационную структуру таможенных органов, являются: глобализация, которая выражается в увеличении степени концентрации капиталов, в интернационализации производств, в унификации экономических отношений, в либерализации рынков товаров и услуг, в глобальной информатизации; регионализация (стремление территорий к рациональному разделению и кооперации труда);

интеграция различных стран мира в политические и экономические союзы и организации.

Значимыми внутрироссийскими факторами, непосредственно определяющими необходимость качественного совершенствования системы таможенных органов, являются: реформа государственного управления, с целью приведения государственной службы в соответствие со сложившимися общественными отношениями, новыми экономическими условиями, создание целостной системы государственной службы; создание Евразийского союза; идеология всемерного содействия развитию торговой деятельности, ориентирующая систему таможенных органов на улучшение качества оказываемых услуг бизнесу во внешнеторговой сфере и несколько размывающая специфику таможенной службы как общественного института.

Модель институционализации системы таможенных органов характеризуется следующими специфическими свойствами: наличие политико-правовых ситуационных факторов; источником изменений является государство; таможенные органы представляют собой сложную, динамическую, неоднородную систему; экономические, социальные, организационные и другие показатели состояния системы таможенных органов связаны друг с другом; рациональное сочетание централизованного и децентрализованного управления; внешняя среда изменчива, нестабильна и относительно неопределенна; преобладают механизмы адаптации, механизмы рыночных отношений и методы менеджмента.

### **2.3. Целостно-эволюционный подход к управлению таможенным делом**

Таможенное дело как специфический государственный институт существует в определенной институциональной среде и находится в стадии непрерывных институциональных преобразований.

Институт – целостная совокупность идей, правил и механизмов, определяющих, формирующих или развивающих определенную организацию, или же сама организация (учреждение) как открытая эволюционирующая система.

Таможенным институтом является таможенный орган, как самостоятельный, так и входящий в единую систему таможенных органов (ФТС России, РТУ, таможни, ТП – таможенные институты, находящиеся на разных ступенях иерархии).

Целостно-эволюционный подход – подход, в рамках которого каждый конкретный компонент системы (институциональная среда, институт, организация, орган) в силу того, что это открытая, большая, сложная система, находится на различных этапах жизненного цикла. Все компоненты непрерывно эволюционируют (изменяются под воздействием различного рода факторов, как внешних, так и внутренних), а общий процесс их перехода из одного состояния в другое представляется как процесс институционализации.

Институционализация представляет собой целостный непрерывный процесс гармонизированных концептуальных, правовых, функциональных, организационных, технологических и других системных преобразований в

таможенном деле, а управление таким процессом – есть управление таможенным делом (таможенными органами, таможенной деятельностью) в самом широком их представлении.

Управление таможенными органами включает следующие процедуры: управление становлением системы таможенных органов (формирование видения, миссии, идей, концепций, правил, определяющих вновь создаваемую систему таможенных органов или отдельный таможенный орган или управление таможенными институтами); управление применением созданной по назначению системы таможенных органов или отдельной таможенной организации в краткосрочной, среднесрочной и долгосрочной перспективе (оперативное, тактическое и стратегическое управление); управление деятельностью таможенных органов (воздействие на процесс функционирования таможенных органов для достижения краткосрочных, среднесрочных или долгосрочных целей деятельности).

Основное содержание целостно-эволюционного подхода к управлению таможенным делом состоит в том, что в его основе лежит целостное представление системы (объекта, процесса или явления) и когнитивная технология ее познания. Когнитивная технология – это технология формирования, накопления и использования знаний о системе в условиях ее эволюции. Следовательно, классификация видов управления таможенными органами на основе целостно-эволюционного подхода сводится к: управлению таможенными институтами; механизму управления таможенными органами; оперативному управлению таможенными органами; тактическому управлению таможенными органами; стратегическое управление таможенными органами.

## **2.4. Таможенное дело как объект и субъект управления.**

### **Управление таможенными институтами**

Таможенное дело как объект управления – это система таможенных институтов, организаций (таможенных органов), процессов (деятельности таможенных органов), таможенных услуг и таможенного персонала.

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

Таможенное дело находится в процессе непрерывного развития и представляет гармонизированный процесс концептуальных, правовых, организационных, технологических и иных динамических изменений системно-эволюционного характера.

Таможенная служба – это значимый государственный институт, выполняющий комплекс функций, связанных с регулированием внешнеторговой и ВЭД. Таможенная служба, как институт, имеет признаки: наличие общественно значимых статуса, задач и целей, выражающих конкретные социальные потребности; наличие материальной, финансовой и ресурсной базы для осуществления своей деятельности; реализация в структуре и деятельности таможенной службы институциональных норм,

непротиворечащим принятым институциональным стандартам и упорядочивающим ролевые функции, права и обязанности персонала; устойчивость социальных связей и отношений в рамках социальной структуры общества.

Также, таможенная служба является социально-экономическим институтом государства. Социально-экономический аспект в данном случае подразумевает систематически осуществляемое взаимодействие таможенных органов с внешними для них объектами, экономически заинтересованными в эффективности такого взаимодействия.

Системообразующие функции таможенной службы, как института, имеют теоретическую и практическую направленности. Рассматривая основания для разделения функций таможенной службы, как социально-экономического института, выделяют несколько направлений. Таким образом, функций таможенной службы, как социально-экономического института классифицируются: по сфере распространения (направленности оказываемого воздействия): внутренние и внешние; по содержанию: регулятивная, культурная, интегративная, организации, самоорганизации; по временному периоду выполнения функции таможенной службы: постоянные и временные; по характеру деятельности: общие и специальные.

Системы управления таможенными органами имеют своей главной целью достижение согласованности действий всех должностных лиц/работников бюджетной сферы таможенных органов. Система должна работать в одном направлении и обеспечивать решение поставленных перед ней задач. Для этого требуется четкое управление внутри нее.

Для формирования и реализации управляющего воздействия необходимо наличие субъекта управления (управляющей системы, подсистемы), объекта управления (управляемой системы, подсистемы) и определенным образом организованных прямых и обратных связей между ними. В совокупности субъект управления, объект управления и взаимосвязи между ними образуют систему управления в таможенных органах.

К субъектам управления в таможенных органах относятся все руководители, имеющие полномочия принимать управленческие решения, давать поручения подчиненным сотрудникам и коллективам и требовать их выполнения, то есть все элементы и подсистемы ФТС России, РТУ, таможни и ТП, осуществляющие целенаправленное воздействие.

В качестве объектов управления в таможенных органах выступают исполнители решений, приказов, поручений управляющей подсистемы, специалисты таможенного дела, таможенные коллективы, организационные структуры, технологические таможенные процедуры, все виды деятельности по осуществлению функций, возложенных на таможенные органы, ресурсы таможенной деятельности и другие.

Поскольку таможенная система, имеет иерархическую структуру, то и управление как структура в таможенных органах носит ступенчатый, иерархический характер. Следовательно, различные уровни управления в таможенной системе одновременно выступают и как субъекты, и как объекты

управления. Каждой ступени или уровню управления соответствует свой субъект и объект управления. Поэтому объект управления в единой системе таможенных органов следует рассматривать как субъект последующих управленческих и исполнительских действий. Соответственно, и управление как вид деятельности в такой структуре имеет и распорядительную, и исполнительную сторону.

Существенную роль в системе управления играют взаимосвязи и взаимоотношения между субъектом и объектом управления, зависящие от организационной структуры управления, других факторов. Субъект управления получает информацию о фактическом состоянии объекта управления и окружающей его внешней среды. Эта информация перерабатывается субъектом управления, в результате чего принимается решение, которому придается одна из форм управленческого решения (приказ, указание, резолюция и так далее) для передачи его содержания объекту управления по каналу прямой связи. Информация о выполнении этого решения и информация о новом состоянии объекта управления (управляемой системы) вновь поступает к субъекту управления по каналу обратной связи. Таким образом, управление является относительно непрерывным процессом.

Следовательно, целесообразно рассматривать систему таможенных органов, состоящую из технических, экономических, социальных, внутренних и внешних связей, которую можно разделить на две подсистемы: управляющую (субъект) и управляемую (объект).

Управляющая подсистема в таможенных органах представляет собой совокупность органов управления, воздействующая на управляемую систему через команды (решения) исходя из внутренней и внешней информации.

Управляемая подсистема представлена структурными подразделениями правоохранительного, силового и экономического блоков таможенных органов.

Система управления таможенными органами состоит из следующих компонентов: механизма управления, структуры управления, процесса управления и механизма совершенствования системы управления.

Сущность управления в таможенных органах обусловлено системной природой таможенной системы и таможенной политики, общественных характеров труда, необходимостью, осуществления ВЭД.

Качество системы управления в таможенных органах во многом зависит от стиля и этики процесса управления.

Стили управления классифицируются на 3 вида:

1) Авторитарный (руководитель стремится проконтролировать детали коллективной работы, лично принимать решения, и как следствие, самостоятельность членов коллектива сводится к минимуму).

2) Демократический (требовательность к людям и заботу о них, постоянную опору на помощников, актив, правдивость во взаимоотношениях с людьми; распределение работы происходит с учетом мнений и предложений членов коллектива).

3) Либеральный (коллектив предоставлен сам себе; фактически его возглавляет стихийный руководитель – неформальный лидер, наиболее авторитетный и уважаемый работник; формальный же руководитель мало бывает в коллективе, занят канцелярской работой, обсуждением производственных вопросов с начальством).

### **Вопросы для повторения**

1. Закономерности эволюции таможенных органов.
2. Механизм функциональных изменений таможенного института.
3. Механизм организационных изменений таможенного института.
4. Механизм управления структурными изменениями в таможенной системе.
5. Факторы определяющие структурно-функциональные изменения (общемировые и внутрироссийские).
6. Специфические свойства модели институционализации системы таможенных органов.
7. Целостно-эволюционный подход к управлению таможенным делом (основные понятия, процедуры управления таможенными органами).
8. Субъект и объект управления в системе таможенных органов.

### **Практические задания**

1. Составьте словарь основных терминов и определений: закономерность, механизм, эволюция, фактор, метод, факт, управление, субъект управления, объект управления, институт, государственный институт, таможенный институт, институционализация.
2. Составить блок-схему «Закономерности и механизмы эволюции таможенных органов».

## **ТЕМА 3. ОРГАНИЗАЦИЯ ТАМОЖЕННОГО ДЕЛА В РАМКАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА (ЕАЭС)**

### **3.1. Проблема интеграции России в глобальные мировые экономические процессы**

Как показывает практика, ни одна страна земного шара не может развиваться без активного участия в международной торговле, международной интеграции и международном разделении труда. Имея выгодное географическое положение и благоприятные природные условия, не все страны умело используют свой потенциал. В мире насчитывается более 100 интеграционных объединений, что свидетельствует о высокой степени взаимосвязи, взаимодействия и взаимозависимости стран-участниц.

Для целей международной экономической интеграции характерно несколько уровней: цели первого порядка (обеспечение инновационного пути и поступательного характера развития стран); цели второго порядка (создание единого федеративного или конфедеративного государства, нового многофункционального субъекта международных экономических и политических отношений); цели третьего порядка (ликвидация барьеров во ВЭД; создание благоприятных условий во взаимодействии, устранение дискриминации; расширение рынков сбыта, ассортимента и объема продукции; привлечение иностранных инвестиций; совместное решение общих хозяйственных и иных проблем, характерных для стран региона).

Основные предпосылки развития международной экономической интеграции классифицируются на: общего характера (обуславливающие становление и развитие международной экономической интеграции) и частного характера (обуславливающие практическую необходимость и целесообразность международной экономической интеграции).

Предпосылками развития международной экономической интеграции общего характера являются: объективный процесс усиления взаимозависимости стран, рост интернационализации хозяйственной жизни, международное разделение труда; страны, не использующие огромный потенциал интеграции в своей экономической стратегии, не способны выстоять в современной глобальной конкуренции, противостоять вызовам глобализации; процессы либерализации экономики и повышение степени открытости национальных хозяйств; множество (плюрализм) цивилизаций, культурно-цивилизационных типов общества и мировоззренческо-духовных структур в современном мире; общность национальных интересов ряда стран с точки зрения их безопасности; потребность государств во взаимной адаптации и сознательном совместном регулировании экономических процессов в масштабах всего формирующегося хозяйственного комплекса; необходимость коллективного разрешения проблем глобального характера; процессы развития транспортной инфраструктуры, инфраструктуры связи мирового хозяйства, тенденций целостности финансовой системы современного мира и сближения в валютно-кредитной области, единого информационного пространства.

Предпосылками развития международной экономической интеграции частного характера являются: близкий уровень развития и степени зрелости рыночной экономики интегрирующихся стран, а также совместимость хозяйственных механизмов; экономика стран на уровне подъема; развитая демократия позволяет достичь более эффективной интеграции; ресурсная, производственная и научно-техническая взаимодополняемость и способность к взаимной адаптации; общность хозяйственных и иных проблем, которые реально стоят перед интегрирующимися странами; интересов в обеспечении устойчивого развития в конкретных условиях; наличие политической воли государств – лидеров интеграции в определении целей, которые могут быть достигнуты с помощью экономического сближения, его результаты и последствия; «эффект домино» – в то время как интегрирующиеся страны направляют свои усилия на создание единого экономического пространства, третьи с грани испытывают некоторые трудности, а подчас и сокращение торговли с первыми, что подталкивает их к присоединению к группировке.

В своем развитии интеграционный процесс проходит несколько стадий, обусловленных количественными и качественными показателями, в результате которых возникают: зоны свободной торговли (ЗСТ); таможенные союзы (ТС); единый, или общий, рынок (ЕР или ОР); экономические и валютные союзы (ЭиВС); полные экономические и политические интеграции (ПЭиПС).

ЗСТ является простейшей формой объединения, в рамках которого участвующие стороны договариваются между собой о взаимном порядке устранить факторы, препятствующие торговле товарами, однако в то же время каждая из участвующих стран проводит свою собственную политику в отношении третьих стран, не являющихся участниками зоны.

Таможенный союз (ТС) предполагает замену нескольких таможенных территорий одной, наряду с функционированием ЗСТ, полную отмену таможенных пошлин внутри ТС, введение единого внешнего таможенного тарифа, а также проведение единой внешнеэкономической политики в отношении третьих стран, не являющихся членами ТС.

Более высокой степенью международной экономической интеграции является единый/общий рынок (ЕР/ОР), в рамках которого возможно свободное передвижение капитала и труда между странами (упраздняя таможенные пошлины, создавая единый внешний таможенный тариф, разрабатывая единую торговую политику по отношению к третьим странам, страны-члены ТС создают предпосылки для перехода к единому/общему рынку).

Экономический и валютный союз в дополнение к мероприятиям, характерным для ЗСТ, ТС и Е/ОР, предусматривает проведение единой экономической и валютно-финансовой политики, регулирование межгосударственных социально-политических процессов.

Полная экономическая и политическая интеграция включает, помимо вышеперечисленных, унификацию законодательной базы, а также формирование единого валютного, экономического и политического союза, в

том числе проведение общей внешней политики и политики в сфере правосудия. Таким образом, стадии/этапы международной экономической интеграции формируются в строго определенной последовательности.

Международная экономическая интеграция представляет собой поступательный процесс перехода от низшей формы к более высокой форме экономического взаимодействия. Каждый последующий этап основывается на достижениях предыдущего. На практике пройти все этапы международной экономической интеграции не удалось ни одной группировке стран, однако, ЕС близок к цели, так как прошел 4 этапа и активно пытается решить вопросы перехода к полной экономической и политической интеграции.

Любая экономическая интеграция, в том числе и международная, имеет преимущества и недостатки.

Преимуществами международной экономической интеграции являются: расширение емкости внутренних рынков стран за счет объединения разрозненных национальных рынков в единый, что стимулирует рост совокупного ВВП объединения; увеличение покупательной способности населения параллельно росту среднедушевых доходов и снижению цен на товары; создание более эффективной структуры производства с учетом сравнительных конкурентных преимуществ каждой страны-участницы; повышение эффективности и конкурентоспособности производства; «эффект масштаба» производства и углубление специализации; повышение инвестиционной привлекательности за счет объединения рынков, свободного перемещения четырех факторов, повышения производительности и роста доходов в каждом государстве; ускорение темпов экономического развития.

Среди основных недостатков международной экономической интеграции выделяют: сокращение бюджетных поступлений в результате отмены таможенных пошлин (следует иметь в виду, что правительства стран проводят налоговые реформы, которые в итоге приносят большие доходы, чем таможенные пошлины и сборы); изменение внешнеэкономического климата страны и сопутствующие ему краткосрочные издержки регулирования в форме увольнения работников, более рационального размещения отдельных отраслей и предприятий; неравномерное распределение преимуществ между отдельными странами с учетом национальных сравнительных преимуществ (экономически развитые страны получают преимущества за счет менее развитых стран-членов).

Достижение наиболее значимого эффекта от интеграции в мировое экономическое пространство возможно при решении следующих задач: создание действенного механизма управления процессами международной интеграции; концентрация национального экономического потенциала и его адаптация к условиям развития страны с учетом интегративных факторов; выбор ключевых направлений экономического роста и привлечение как внутренних, так и внешних ресурсов на избранных направлениях; защита национальной экономики (один из наиболее продуктивных механизмов гармонизации экономических процессов). Для ее решения у России имеются свои конкурентные преимущества, в числе базовых – обеспеченность природными ресурсами, наличие технологий мирового уровня в атомной

промышленности, судостроении, производстве лазерной техники, достижения военно-промышленного комплекса, а также высокий научный потенциал.

На современном этапе эволюции общемировых экономических процессов, глобальных изменений в сфере торговой и таможенной политики, актуализируется комплекс взаимосвязанных проблем. Основными значимыми проблемами являются: проблема глобализации как проблема развивающегося дисбаланса в сфере международной торговли и внешнеэкономических отношений; проблема международной экономической интеграции как проблема выбора стратегии эффективного вхождения государства в мировое экономическое хозяйство и средств, обеспечивающих ее реализацию; проблема регулирования ВЭД как проблема выбора инструментов и средств повышения эффективности ВЭД государств в изменяющихся условиях конкуренции в сфере мировой экономики. В условиях глобализации усиливается роль проблемы сбалансированной интеграции общечеловеческих производительных ресурсов на всемирном, региональном и национальном уровнях (проблема международной экономической интеграции) и непосредственно связанная с ней проблема согласованного регулирования экономических процессов в мировом масштабе (проблема согласованного регулирования ВЭД). Решение проблем носит многофункциональный характер.

### **3.2. Особенности формирования международного института таможенного регулирования**

Одним из наиболее действенных и эффективных регуляторов международной экономической интеграции, способных комплексно решить многие базовые задачи в рамках масштабной проблемы интеграции, остается таможенный регулятор. Институционально и инструментально в современных условиях он представлен в виде таможенных администраций или таможенных служб. Именно эти институты, воздействуя на мировую экономическую систему, на мировой рынок товаров и услуг, являются коррелятором либо катализатором международных экономических отношений и национальных экономик, при условии принадлежности к такому процессу, в противном случае тормозят его. Кроме того, они способны стать действенным инструментом защиты национальной безопасности.

Современный таможенный регулятор формируется на следующих организационно-правовых уровнях: всемирном (международном), региональном (межгосударственном) и государственном.

На международном уровне проводится активная работа по унификации принципов и методов регулирования внешней торговли, по организации деятельности таможенных служб в рамках деятельности ведущих международных организаций, таких как ВТО/ГАТТ, ВТО/СТС, Мировой банк, Международный валютный фонд, Международная торговая палата. Конференция ООН по торговле и развитию.

Основное содержание их функционирования – своевременное предоставление эффективной помощи правительствам в их работе по осуществлению устойчивых стратегических и организационно-правовых

форм внешнеторговой и таможенной политик. Среди главных направлений деятельности: содействие в разработке экономической политики, в формировании организационно-правовых структур для поддержки макроэкономических целей правительств, в частности таможенных органов; разработка и финансирование программ модернизации и развития национальных экономик и таможенных структур, надзор за их реализацией; предоставление стратегических рекомендаций по системе сбора налогов и таможенных пошлин, предоставление помощи в подготовке законодательных актов и обучении юристов госорганов, в частности, по законодательству о валютном регулировании и налогово-бюджетной сфере; консультации по разработке и реализации реформ внешней торговли, оказание помощи в модернизации компьютерных систем, повышении квалификации для государственных служащих.

Многие комплексные программы осуществляются с участием ООН, Мирового банка и ЕС. Важным условием эффективности этих программ является унификация принципов и методов таможенного регулирования ВЭД.

На региональном уровне таможенный регулятор создается в условиях формирования и взаимодействия различных экономических и таможенных союзов.

### **3.3. Процессы интеграции в России: ЕАЭС**

Участие России в процессе международной экономической интеграции является необходимым условием ускорения рыночных преобразований и эффективного развития национальной экономики.

В настоящее время Россия является членом:

– ВТО – международной организации, созданной 1 января 1995 года с целью либерализации международной торговли и регулирования торгово-политических отношений государств-членов на основе Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), заключенного в 1947 году; отвечает за разработку и внедрение новых торговых соглашений, за обсуждение проблем и принятие решений по глобальным проблемам либерализации и перспективам дальнейшего развития мировой торговли, следит за соблюдением членами организации всех соглашений, подписанных большинством стран мира и ратифицированных их парламентами; штаб-квартира которой находится в г. Женева (Швейцария);

– Всемирной таможенной организации – межправительственной международной организацией со штаб-квартирой в г. Брюссель (Бельгия), работа которой осуществляется в сфере разработки международных инструментов, конвенций по таким вопросам, как классификация товаров, оценка таможенной стоимости, правила происхождения товаров, таможенные сборы, безопасность цепи поставок, упрощение процедур международной торговли, борьба с правонарушениями в таможенной сфере и с контрафактной продукцией (защита прав интеллектуальной собственности), а также борьба с коррупцией, особое внимание уделяется программам институционального развития, целью которых является оказание поддержки при проведении

реформ и модернизации таможенных служб; которая в 1947 году по запросу ГАТТ была создана как рабочая группа по таможенным вопросам, а в 1950 году работа группы привела к подписанию в г. Брюссель (Бельгия) Конвенции, согласно которой был создан Совет таможенного сотрудничества (СТС); в 1994 году СТС был переименован во Всемирную таможенную организацию;

– Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) – форума 21 экономики Азиатско-Тихоокеанского региона для сотрудничества в области региональной торговли и облегчения и либерализации капиталовложений с целью повышения экономического роста и процветания в регионе, а также укрепления азиатско-тихоокеанского сообщества;

– Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) – региональной международной организации, основанной в 2001 году лидерами Китайской Народной Республики (КНР), Российской Федерации (Россия), Республики Казахстан (р. Казахстан), Республики Таджикистан (р. Таджикистан), Киргизской Республики (Киргизия), Республики Узбекистан (р. Узбекистан); 10 июля 2015 г. в ШОС вступили Республика (р. Индия) и Исламская Республика Пакистан (Пакистан);

– СНГ – региональной международной организации, призванной регулировать отношения сотрудничества между государствами, ранее входившими в состав СССР;

– Организации черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС) – межправительственной организации, объединяющей 12 государств Причерноморья и Южных Балкан, основанной 1 мая 1999 г. на базе Договора о черноморском экономическом сотрудничестве от 25 июня 1992 г.; со штаб-квартирой в г. Стамбул (Турция);

– ЕАЭС;

Существует путаница в аббревиатурах ЕАЭС и ЕврАзЭС: Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) является предшественницей ЕАЭС интеграционной организацией, упразднённой в связи с созданием ЕАЭС. Аббревиатура ЕАЭС принята во всех официальных международных документах.

Следует обратить внимание на то, что с 1 января 2015 г. начал функционировать ЕАЭС, упразднив ЕврАзЭС.

ЕАЭС – международная организация региональной экономической интеграции, обладающая международной правосубъектностью и учреждённая Договором о Евразийском экономическом союзе. В ЕАЭС обеспечивается свобода движения товаров, а также услуг, капитала и рабочей силы, и проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики. ЕАЭС создан в целях всесторонней модернизации, кооперации и повышения конкурентоспособности национальных экономик и создания условий для стабильного развития в интересах повышения жизненного уровня населения государств-членов.

Состав государства-члены ЕАЭС: Россия (с 1 января 2015 г.), Белоруссия (с 1 января 2015 г.), Казахстан (с 1 января 2015 г.), Армения (со 2 января 2015 г.), Киргизия (с 12 августа 2015 г.),

В настоящее время количество стран-членов увеличилось по сравнению с количеством стран, первоначально подписавших договор. Расширение ЕЕАЭС имеет перспективу.

Государства-наблюдатели ЕАЭС: Молдавия (с 14 мая 2018 г.).

Государства, заинтересованные в получении статуса страны-наблюдателя: Узбекистан.

ЗСТ:

Вьетнам – соглашение подписано 29 мая 2015 г. После завершения необходимых процедур 5 октября 2016 г. соглашение вступило в силу.

Иран – переговоры начались в 2015 году, временное соглашение подписано 17 мая 2018 г. в Нур-Султане.

Сингапур – соглашение подписано 1 октября 2019 г.

Сербия – соглашение подписано 25 октября 2019 г.

На стадии переговоров: Китай – переговоры начались в 2015 году, 17 мая 2018 г. подписано соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве; Куба – 31 мая 2018 г. подписан Меморандум о взаимопонимании с Правительством Республики Куба; Египет – заявка подана 27 мая 2015 г.; Таиланд – 1 апреля 2016 г.; Монголия – начала стадию переговоров о зоне свободной торговли и возможном вступлении с осени 2016 г.; Индия – в июне 2017 года подписано заявление о начале переговоров по созданию ЗСТ с ЕАЭС; Израиль – 12 сентября 2019 г. Президент России и премьер-министр Израиля отметили намерение ускорить создание ЗСТ между Израилем и ЕАЭС.

Выражали интерес: Венгрия, Камбоджа, Лаос, Пакистан, Перу, Республика Корея, Сирия, Тунис, Чили, Япония, Индонезия.

Порядка 50 стран выражали желание сотрудничать с ЕАЭС.

Каждый год председателем ЕАЭС избирается страна-участница ЕАЭС: 2015 г. – Белоруссия; 2016 г. – Казахстан; 2017 г. – Киргизия; 2018 г. – Россия; 2019 г. – Армения; 2020 г. – Белоруссия; 2021 г. – Казахстан; 2022 г. – Киргизия; 2023 г. – Россия; 2024 г. – Армения; 2025 г. – Белоруссия.

### **3.4. Организация таможенного дела в рамках ЕАЭС**

В целях создания ЕЭП в рамках ЕАЭС предлагается создание следующих наднациональных структур: Комиссии по экономике; Комиссии по сырьевым ресурсам (устанавливает цены и квоты на сырьевые товары и энергоносители, координирует политику в области добычи, продажи золота и других драгоценных металлов, и др.); Фонда по делам экономического и научно-технического сотрудничества, формирующийся за счёт вкладов стран ЕАЭС (финансирует перспективные наукоёмкие экономические и научно-технические программы, оказывает помощь в решении круга задач, в том числе правовых, налоговых, финансовых, экологических и т. д.); Комиссии по межгосударственным финансово-промышленным группам и совместным предприятиям; Международного инвестиционного банка ЕАЭС; Международного арбитража ЕАЭС; Комиссии по вводу расчётной денежной единицы; Комиссии по экологии.

Руководящие органы ЕАЭС:

– Высший Евразийский экономический совет;

Высший Евразийский экономический совет – высший наднациональный орган ЕАЭС (ранее – высший наднациональный орган ТС ЕАЭС и ЕЭП). В Высший Евразийский экономический совет входят главы государств или правительств стран-членов ЕАЭС. Собирается не реже 1 раза в год. Решения принимаются консенсусом. Принятые решения становятся обязательными для выполнения во всех государствах-участниках.

– Евразийский межправительственный совет;

– Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) состоит из совета и коллегии, в совет входит по 1 вице-премьеру от правительства каждой страны, в состав коллегии – по 2 представителя каждой стороны. Также, ЕЭК предусмотрены полномочия по созданию департаментов, которые будут готовить решения и заниматься мониторингом в подведомственных отраслях, и консультативных органов. Полномочия ведомства будут существенно расширены, а численность увеличится.

– Суд ЕАЭС – постоянно действующий судебный орган Евразийского экономического союза, учрежденный в соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. с целью обеспечения единообразного применения актов права ЕАЭС его государствами-членами и органами. Расположен в Минске. Осуществляет судебную (разрешение споров) и консультативную (предоставление разъяснений) функции. Статус, состав, компетенция, порядок функционирования и формирования Суда определяются Статутом, который является приложением к Договору о ЕАЭС.

Судьи. В состав Суда входят по два судьи от каждого государства-члена ЕАЭС. Судьи назначаются на должность Высшим Евразийским экономическим советом по представлению государств-членов. Срок полномочий судьи составляет 9 лет. Судьи должны обладать высокими моральными качествами, являться специалистами высокой квалификации в области международного и внутригосударственного права, а также, как правило, соответствовать требованиям, предъявляемым к судьям высших судебных органов. В настоящее время в состав Суда входят 10 судей. Руководство деятельностью Суда осуществляет Председатель. Председатель и заместитель избираются на должности из состава Суда большинством судей и утверждаются Высшим советом, при этом Председатель и заместитель Председателя не должны являться гражданами одного и того же государства-члена. Срок полномочий Председателя и его заместителя – 3 года. Председатель организует деятельность, утверждает порядок организации и деятельности Суда, назначает на должность и освобождает от должности сотрудников и должностных лиц Суда. По каждому делу Председатель определяет состав Суда и судью – докладчика, передает заявления (жалобы) на рассмотрение соответствующему составу Суда. Деятельность Суда обеспечивает Аппарат. В его структуру входят секретариаты судей и Секретариат Суда. Секретариат судьи состоит из советника судьи и помощника судьи. Секретариат Суда состоит из экспертно-аналитического

отдела и отдела финансовой и организационно-кадровой работы. Секретариат Суда возглавляет руководитель, имеющих двух заместителей. Общая штатная численность Секретариата Суда – 34 единицы.

### **Вопросы для повторения**

1. Понятие, сущность и значение международной экономической интеграции.
2. Основные предпосылки развития международной экономической интеграции.
3. Формы международной экономической интеграции.
4. Преимущества и недостатки международной экономической интеграции.
5. Проблемы интеграции и пути их решения таможенными методами и инструментами.
6. Особенности формирования международного института таможенного регулирования.

### **Практические задания**

1. Письменно представьте хронологию формирования ЕАЭС.
2. Письменно представьте структуру ЕАЭС и ее руководящие органы.

## **ТЕМА 4. УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ. МЕТАТЕХНОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ ТАМОЖЕННЫМИ ОРГАНАМИ**

### **4.1. Основные понятия и визуализация управления развитием таможенных органов. Задачи и механизм управления развитием таможенных органов**

Развитие информационных технологий стало причиной ежегодного порождения сотен терабайт информации в локальных и глобальных сетях. Внедряются различные механизмы для поиска нужной информации, однако эти средства эффективны тогда, когда пользователи имеют конкретную цель и понимают, какая информация как хранится. В остальных случаях помочь пользователю потенциально могут методы визуализации информации. Сегодня концепция визуализации информации ассоциируется со средством усиления ментальных процессов человека.

Визуализация (от лат. *visualis*, «зрительный») — общее название приёмов представления числовой информации или физического явления в виде, удобном для зрительного наблюдения и анализа.

Развитие следует характеризовать как процесс прогрессивных качественных изменений объектов (систем), сопряженный с преобразованием их внутренних и внешних связей, при котором сохраняется системное качество развивающегося объекта.

К основным факторам, определяющим процесс развития, относят: ограниченность интервала жизненного цикла системы (любая организация проходит определенные стадии жизненного цикла: зарождения, адаптации, устойчивого функционирования, роста, упадка, деградации); появление и/или прогнозирование иных факторов (необходимость реагирования на крупные изменения во внешней среде).

Основными задачами развития являются: идентификация нового факторного пространства; формирование адекватных требований к системе; формулирование идеи и разработки концепции перспективной системы; разработка программы развития; создание системы под новые требования.

Существует две теоретические проблемы современности в управлении государственными организациями: проблема эффективности как основной вопрос в организационном анализе; проблема осуществления системных изменений в организациях или проблема организационного развития.

Основными причинами вышеуказанных проблем являются: государственные организации отличаются своеобразием по характеру своего рождения и развития (наличие влиятельной совокупности интересов); определяющее значение имеет наличие харизматической составляющей в решении проблем развития; сопротивление переменам; сложность объекта и ограниченные возможности существующего теоретического и методического инструментария.

Инструментом решения основополагающих задач развития систем таможенных органов являются технологии/механизмы/процессы экспертно-аналитического проектирования (моделирования).

Структура и компоненты технологии определены сложностью решаемой задачи и теоретико-методологическими подходами.

Поскольку таможенное дело, таможенная система, таможенные органы представляют собой совокупность методов и средств обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, то развитие таможенного дела России – это: системная задача формирования результативных методов и средств реализации общегосударственной функции таможенного регулирования, закрепленной Конституцией РФ; процесс таможенного строительства, осуществляемый в условиях стратегических изменений; институциональные преобразования таможенного дела/таможенной службы/таможенных органов в зависимости от условий стратегической перспективы; стратегическое направление деятельности руководителей таможенных органов России.

На развитие таможенной службы оказывают значимое влияние следующие группы факторов: макроэкономические (изменения в экономике, нестабильность рынков, динамика цен на товары); геополитические (уровень развития внешнеполитических связей и транспортного сообщения); нормативно-правовые (изменения норм законодательства в области таможенно-тарифной и налоговой политик, а также уголовного, административного, уголовно-процессуального, валютного законодательства, международных норм в области внешней торговли); внутритаможенные (развитие таможенной и транспортно-логистической инфраструктуры, внедрение современных информационных таможенных технологий, коммуникационного оборудования).

Важнейшими факторами, влияющими на функционирование таможенных органов и стимулирующими их развитие являются: рост внешнеторгового оборота; дисбаланс в инфраструктурном развитии центрального района и приграничных субъектов страны; необходимость решения проблемы чрезмерной транспортной нагрузки на крупные транспортные узлы в пределах крупных российских городов.

В самом широком случае для устойчивого достижения целей таможенного дела в динамическом факторном пространстве требуется решить три вида проблем: проблемы функционирования, возникающие или прогнозируемые в существующей системе; проблемы развития – формирования качественно новой системы таможенного дела; проблемы теоретико-методологического характера.

Проблемы функционирования: это проблемы адаптации системы таможенных органов к действующим или новым факторам, не препятствующим достижению ее целей, но требующим осуществления структурной, функциональной или ресурсной оптимизации; это комплекс проблем операционного характера, решаемых на тактическом и оперативном уровнях управления.

Формирование новой системы таможенного дела, связано с решением комплекса следующих основных проблем: проблем мониторинга и системного анализа условий и процесса таможенной организации (включает

идентификацию и оценку генеральной совокупности факторов развития, анализ существующей системы таможенной службы); проблем формирования видения и ситуационного моделирования будущей системы (включает разработку основных идей, альтернативных концепций и ситуационных моделей системы); проблем постановки целей, разработки альтернативных стратегий, выбора приемлемой альтернативы и разработки соответствующей программы развития системы; проблем проектирования и внедрения системы.

Проблемы теоретико-методологического характера связаны с постановкой перечисленных проблем как основным видом деятельности руководителей таможенных органов. Однако, качество принимаемых решений определяется не только профессиональными способностями руководителя, но и наличием адекватного теоретико-методологического инструментария для их решения или научно-методического обеспечения управления.

Процесс разработки и внедрения новой системы таможенной организации – это процесс решения соответствующих проблем развития. Практически он состоит из пяти взаимосвязанных управленческих этапов: формирование научно-методического обеспечения развития; мониторинг и системный анализ факторов развития и существующей системы таможенного администрирования; формирование видения и ситуационное моделирование будущей системы; постановка глобальных целей, разработка стратегии и программ развития системы; проектирование, внедрение и оценка системы.

Развитие таможенной службы России должно осуществляться на основе следующих основных принципов: системная и целостная взаимосвязь в процессах социально-экономического развития страны, ее регионов и развития таможенной службы; снижение административных барьеров в сфере ВЭД, в том числе и максимальное снижение транзакционных издержек; превращение ФТС России в государственный институт с максимально низким уровнем коррупции; развитие государственно-частного партнерства, направленного на снижение предпринимательских и инвестиционных рисков, в том числе в сфере развития транспортно-логистической и таможенной инфраструктур; разнообразие, качество и доступность таможенных услуг, равные возможности участников внешнеторговой деятельности в таможенной сфере; параллельность и независимость процесса перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу и таможенных операций/процедур; гибкость, структурируемость и технологичность процессов таможенного администрирования; максимальная автоматизация основных таможенных процедур и процесса управления таможенной деятельностью, унификация и типизация проектных и программно-технических решений и их ориентация на создание таможенной технологии электронного администрирования; системная интеграция информационных ресурсов ФТС России и федеральных органов исполнительной власти по направлениям взаимодействия, а также расширения информационного пространства таможенных органов; комплексность и согласованность в развитии таможенных, информационных технологий и технологии управления рисками, ориентированные на реализацию проекта электронного

таможенного администрирования; модульность построения, обучаемость, адаптивность и самонастраиваемость системы электронного администрирования; научно-методическое обеспечение исследования и сопровождения процесса реализации концепции; персональная ответственность руководящего состава таможенных органов за решение конкретных задач развития таможенной службы.

Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2020 г. № 1388-р, а также планов (межведомственных и ведомственных) мероприятий по реализации данных документов. Положения вышеуказанной стратегии взаимосвязаны с Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» и распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р «О Транспортной стратегии Российской Федерации».

Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года (Стратегия) представляет собой документ стратегического планирования, определяющий целевые ориентиры, приоритетные направления и задачи развития таможенной службы на долгосрочный период. В соответствии с обозначенными в Стратегии целевыми ориентирами определена миссия ФТС России – содействие развитию международной торговли, росту товарооборота и несырьевого экспорта, обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, полноты и правомерности взимания таможенных платежей, достижение высокого качества таможенного администрирования, создание конкурентных преимуществ для законопослушных участников ВЭД.

Реализация Стратегии основывается на следующих принципах: долгосрочное стратегическое планирование с учетом мировых тенденций; планомерность и последовательность в развитии; предсказуемость и прозрачность фискальных и регулирующих условий; нацеленность на результат; оптимизация и совершенствование таможенного администрирования; автоматизация и информатизация сквозных бизнес-процессов деятельности таможенной службы на основе передовых технологий; клиентоориентированность и бесконтактность; обеспечение условий для формирования устойчивой модели добросовестного и законопослушного поведения субъектов ВЭД; признание деяний, содержащих признаки преступлений и административных правонарушений в таможенной сфере, одной из угроз безопасности Российской Федерации.

Стратегической целью развития ФТС России является формирование к 2030 году качественно новой, насыщенной «искусственным интеллектом», быстро перенастраиваемой, информационно связанной с внутренними и внешними партнерами, «умной» таможенной службы, незаметной для законопослушного бизнеса и результативной для государства.

К основным стратегическим направлениям развития таможенной службы Российской Федерации относятся:

1. Совершенствование таможенного администрирования.

2. Совершенствование реализации фискальной функции в условиях создания интегрированных информационных систем, трансграничного пространства и развития цифровых платформ.

3. Современные технологии обеспечения соблюдения запретов и ограничений, соблюдения валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования, защиты прав на объекты интеллектуальной собственности в условиях развития интегрированных информационных цифровых систем.

4. Развитие системы управления рисками (СУР).

5. Новые подходы к организации контроля правильности классификации и происхождения товаров до выпуска и после выпуска товаров.

6. Новые подходы к организации и проведению таможенного контроля после выпуска товаров.

7. Правоохранительная деятельность таможенных органов.

8. Осуществление и развитие международного сотрудничества в таможенной сфере.

9. Совершенствование правового обеспечения деятельности таможенных органов.

10. Экспертно-криминалистическая деятельность таможенных органов.

11. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности таможенных органов.

12. Совершенствование информационно-технического обеспечения таможенных органов и информационной безопасности.

13. Таможенная инфраструктура, тыловое и социальное обеспечение.

14. Кадровый потенциал и антикоррупционная деятельность.

15. Развитие системы общественных связей в таможенной сфере.

В основе процесса управления институционализацией в сфере таможенного дела лежит механизм стратегического управления развитием таможенных органов, основанный на общем алгоритме стратегического управления, объединяющем аналитическую и прогностическую деятельность, а также выбор соответствующей стратегии и разработку программ, планов развития. Анализ среды является исходным элементом процесса стратегического управления, обеспечивающим базу для определения задач и целей организации, а также для выработки стратегии поведения, позволяющей осуществить поставленные мероприятия.

#### **4.2. Сущность и значение метатехнологии управления таможенными органами**

На современном этапе развития общества управление развитием таможенной системы осуществлять на основе разработки и реализации В качестве инструментов анализа институциональной среды и проектирования концепции (стратегии) развития таможенных органов рассматривается метатехнология.

Метатехнология – произвольный процесс воздействия на технологию, преобразующий ее от некоторого начального к некоторому конечному состоянию.

Проблемы развития института таможенной службы, как сложной социально-экономической системы, определяются совокупностью факторов развития, их согласованностью и направленностью. Совокупность факторов формируется в процессе эволюции и развития системы таможенных органов с учетом изменений в государственном управлении, сфере ВЭД и мировой торговли.

Наиболее существенным является фактор глобализации мировых процессов, отличающийся всеобъемлющим и всепроникающим характером. Определяющими условиями возникновения проблем в системе таможенных органов, при действующих или прогнозируемых факторах, являются их потенциальные возможности и способность гибко реагировать на различные рода изменения, возникающих как внутри самой системы, так и в окружении – во внешней среде.

При осуществлении управления развитием во внимание должны приниматься различные уровни вмешательства в старую организационно-функциональную среду (индивидуум, группа, подразделение, таможенная служба в целом и протекающие в ней процессы), а также многочисленные организационные параметры, такие как структура, процессы, используемые таможенные технологии и информационные технологии, организационная культура, рассматриваемая как модель основополагающих ценностей и принципов, разделяемых сотрудниками таможенных органов, а также кадровый потенциал таможенной службы. В рамках существующего механизма развития предполагается существование некоторой идеальной базовой модели системы в будущем, необходимой для дальнейшего ее эффективного функционирования.

«Матрица институционализации» – это способ идентифицировать связи между определенными константами матрицы. Она представляет собой графическое отражение и закрепление вмешательства во взаимосвязи между структурными элементами системы таможенных органов (включая детализацию таможенных процессов), что позволяет экспертам выявлять эффект синергии от такой взаимосвязи и взаимодействия. Обладая такими знаниями, руководители и эксперты, принимающие участие в осуществлении преобразований, получают возможность использовать интуитивные принципы, чтобы искать средства и инструменты для осуществления более гладкого, оптимального с точки зрения затрат и ресурсов перехода компании из одного институционального состояния в другое.

Структурные элементы «матрицы институционализации» позволяют одновременно исследовать и анализировать: таможенную службу как социально-экономический институт государства с точки зрения феноменологии (описание таможенной службы как системы, состоящей из различных институциональных подсистем); эволюцию таможенной службы как института, посредством сопоставления динамики и характера изменения

ее структурных элементов (описание параметров изменения таможенной службы как системы и факторов, обеспечивающих эти изменения), что позволяет прогнозировать развитие таможенных органов в конкретных институциональных условиях в стратегической перспективе. Предлагаемый подход управления развитием предполагает поэтапное проведение институциональных изменений в таможенных органах путем изучения существующих проблем, разрывов в развитии и путей их предотвращения, а также постепенного совершенствования внутренних и внешних таможенных процессов.

Следует заметить, что данный подход позволит осуществлять выбор оптимального с точки зрения затрат пути развития таможенных органов, определять перспективные направления институционализации таможенной службы, а также внедрять адекватные стратегии развития и реализовывать их посредством разработки и реализации программ и планов развития.

### **4.3. Ситуационное моделирование таможенного института**

Для анализа, моделирования и проектирования системы таможенных органов необходимо применить соответствующую технологию, основа которой заключается в: получении, интеграции и применении знаний экспертов в ходе решения задач развития или модернизации.

Технологию формирования структурированного видения перспективы таможенного института как нового знания назовем когнитивной технологией или технологией экспертно-аналитического моделирования. В ее основе лежат проблемно-ситуационный подход и так называемый метод «мозгового штурма».

Технология экспертно-аналитического моделирования является одним из средств коллективного рассмотрения и разрешения большого класса проблемных ситуаций, нацеленных на решение профессиональных и предметных задач. Технология позволяет использовать «коллективный разум», который лучше всего можно реализовать в процессе «игрового моделирования». Здесь, например, руководители и специалисты выступают в качестве экспертов и коллективно проводят анализ факторов, условий и проблем развития таможенной службы, разрабатывают концепции развития, ситуационные стратегии и программы действий. Технология экспертно-аналитического моделирования позволяет не только осуществлять подготовку масштабных решений, но и обучать моделированию проблемных ситуаций, выбору средств для их анализа и разрешения, что создает условия для непрерывного развития участников моделирования и эффективного применения таких навыков в профессиональной среде. Результатом подхода является то, что руководители и специалисты понимают сущность сложных ситуаций, формулируют проблемы, разрабатывают проекты и программы действий, прогнозируют тенденции развития. В основе формируемых знаний лежат качественные суждения экспертов. Подход сводит подробное описание системы таможенного института и процесса его развития к простейшим качественным (экспертным) ситуационным моделям. Описание факторов, ситуаций и альтернативных

моделей системы осуществляется с использованием вербальных переменных, качественных и количественных оценок.

Основными этапами ситуационного моделирования являются: идентификация ситуации, описание состояния системы, синтез модели системы в условиях рассматриваемой ситуации, разработка программы ее реализации и оценка ее эффективности.

В рамках технологии формирование ситуативного решения осуществляется в интерактивном режиме в процессе коллективной работы экспертов-таможенников, в частности в процессе обучения. Главная цель моделирования – формирование ситуационных моделей программ развития или проектов перспективной системы. Участники моделирования – группа экспертов. Ситуационный сценарий формируется в процессе изучения условий развития системы. Далее решается задача развития. Технология реализуется в форме обучения.

Основные этапы и результаты обучения:

Этап 1. Изучение и комплексный анализ современных отечественных и зарубежных стандартов, концепций, программ развития мировой торговли, государственного администрирования, таможенного дела, а также нормативно-правовых документов по вопросам развития системы таможенных органов.

Этап 2. Изучение современных теорий и методологических положений, ориентированных на совершенствование системы таможенного института.

Этап 3. Формирование общей концепции развития системы таможенного института и определение ключевых направлений развития.

Этап 4. Разработка ситуационных условий или ситуационного сценария развития.

Этап 5. Разработка ситуационных моделей и проектов (концепций, стратегий, программ и тому подобное) развития для ключевых функциональных направлений и организационных уровней системы таможенного института.

#### **4.4. Общие положения формирования программы развития таможенной службы. Технология решения задачи информационного обследования таможенных органов**

Развитие таможенной службы России направлено на выведения ее на уровень современных требований, определяемых: рекомендациями международных торговых и таможенных организаций; национальными интересами; потребностями участников внешнеторговой деятельности и граждан в совершенствовании процессов таможенных операций и таможенных процедур, а также таможенного контроля.

Типовыми объектами развития системы таможенного института являются: законодательная и нормативная правовая база реализации государственной таможенной политики; задачи, функции и структура таможенных органов (ФТС России, РТУ, таможни и ТП); таможенные процедуры, операции, технологии; таможенная инфраструктура;

информационно-техническое обеспечение таможенных органов (управление деятельностью таможенных органов; кадровое обеспечение деятельности таможенных органов).

В зависимости от объекта развития модели (программы) развития условно подразделяются на: комплексные и целевые.

Комплексные программы развития разрабатываются для совершенствования работы таможенных органов и организаций. Целевые программы развития являются составными частями комплексных программ развития таможенных органов. Целевые программы развития разрабатываются для совершенствования функции, направления или вида таможенной деятельности, и могут быть «сквозными» и обязательными для всех нижестоящих структур таможенной иерархии или локальными, касающимися только одного таможенного органа.

Общая последовательность работ по развитию таможенной службы включает следующие этапы: формирование научно-методического обеспечения моделирования и проектирования программ развития (модернизации); разработка модели и целевой программы развития; разработка модели и комплексной программы развития (утверждения и реализация программ).

При разработке программы развития таможенной службы целесообразно придерживаться следующих организационных этапов: подготовительный, предполагающий разработку научно-методического обеспечения развития объекта, организационную и финансовую подготовку работ; проектно-программный, предполагающий диагностику и системный анализ объекта развития и разработку программы развития; реализационный, предполагающий реализацию мероприятий, включенных в программу; контрольно-оценочный, предполагающий проверку выполнения программы и оценку степени достижения целей развития.

В таможенной службе информационное обеспечение развивается в рамках создания единого таможенного информационного пространства на территории России на основе автоматизации процессов управления и эффективного использования информационных ресурсов.

Основными задачами развития информационного обеспечения являются: уточнение состава задач информатизации деятельности таможенных органов и автоматизации процессов управления; создание единой системы таможенной информации; разработка методов решения задач информатизации; развитие технологической платформы ЕАИС; создание информационно-аналитической системы для анализа деятельности таможенных органов, оперативной подготовки управленческих решений и обоснования направлений совершенствования таможенной службы; разработка методов и средств обеспечения безопасности ЕАИС.

Целью информационного обследования является сбор необходимых исходных данных для разработки проекта Программы развития таможенной службы России, в частности информационного обеспечения, компьютеризации и автоматизации деятельности таможенных органов.

Предметом информационного обследования являются процессы сбора, учета, хранения, обработки, контроля и передачи информации в результате повседневной деятельности таможенных органов.

### **Вопросы для повторения**

1. Назовите основные и вспомогательные направления развития таможенной службы России, которые закреплены в Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.05.2020 № 1338-р).

2. С какими документами государственного стратегического планирования соотносится Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года?

3. Как Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года определяет деятельность таможенной службы в условиях динамично изменяющейся внешней среды?

4. Назовите основы развития таможенной службы, закрепленные в Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года.

5. Какие основные направления, цели и задачи получили отражение в Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года?

6. Дайте определение следующим понятиям: «стратегия», «стратегическое планирование», «концепция», «программа», «комплексная программа», «план», «планирование», «проект», «государственная программа», «приоритетный национальный проект».

### **Практические задания**

1. Проанализируйте основные стратегические направления развития таможенной службы России и расскажите, что из запланированного в Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.05.2020 № 1338-р) уже достигнуто.

Нужно сделать по каждому направлению небольшое сообщение (что было запланировано и какой результат):

- 1) Совершенствование таможенного регулирования.
- 2) Совершенствование таможенного контроля после выпуска товаров.
- 3) Совершенствование реализации фискальной функции.
- 4) Совершенствование правоохранительной деятельности.
- 5) Содействие развитию интеграционных процессов и развитие международного сотрудничества.
- 6) Совершенствование системы государственных услуг.
- 7) Совершенствование таможенной инфраструктуры.
- 8) Совершенствование информационно-технического обеспечения.
- 9) Укрепление кадрового потенциала и усиление антикоррупционной деятельности.
- 10) Развитие социальной сферы.

Студент выбирает одно направление (из десяти вышеперечисленных) и письменно заполняет две колонки в приведенной ниже таблице.

Что запланировано?	Что сделано?
УКАЗАТЬ НАПРАВЛЕНИЕ (одно из перечисленных выше)	

2. Рассмотрите Стратегию развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года (Распоряжение Правительства РФ от 23.05.2020 № 1338-р). Выделите основные направления развития деятельности таможенных органов.

## **ТЕМА 5. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО, ОПЕРАТИВНОГО И ТАКТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ТАМОЖЕННЫМИ ОРГАНАМИ**

### **5.1. Единая система таможенных органов**

Глобальной задачей развития системы таможенных органов России является переход к модели динамичного и устойчивого экономического роста на базе повышения эффективности работы государственных институтов, увеличения степени конкурентоспособности российской экономики, диверсификации производства и экспорта.

Статья 253 «Система таможенных органов. Должностные лица таможенных органов» Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливает, что таможенные органы составляют единую федеральную централизованную систему.

Таможенными органами являются: федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в области таможенного дела (ФТС России); региональное таможенное управление (РТУ); таможни; таможенные посты (ТП).

Создание, реорганизация и ликвидация РТУ, таможен, ТП осуществляются в порядке, определенном Правительством Российской Федерации.

Компетенция конкретных таможенных органов по осуществлению конкретных функций, совершению определенных таможенных операций определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области таможенного дела.

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в области таможенного дела, имеет свои представительства в иностранных государствах, создаваемые в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Функциональная деятельность ФТС России регламентирована постановлением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2013 г. № 809 «О Федеральной таможенной службе» и приказом ФТС России от 4 сентября 2018 г. № 1380 «Об утверждении Регламента Федеральной таможенной службы».

Функциональная деятельность РТУ регламентирована приказом ФТС России от 31 мая 2018 г. № 832 «Об утверждении Общего положения о региональном таможенном управлении».

Функциональная деятельность таможни регламентирована приказом ФТС России от 31 мая 2018 г. № 833 «Об утверждении Общего положения о таможене».

Функциональная деятельность ТП регламентирована приказом ФТС России от 31 мая 2018 г. № 834 «Об утверждении Общего положения о таможенном poste».

Между звеньями и уровнями управления в таможенных органах складываются следующие виды взаимоотношений:

– вертикальные управленческие отношения (ФТС России – РТУ; ФТС России – таможня, РТУ – таможня; РТУ – ТП, таможня – ТП, таможня – структурные подразделения таможни);

– горизонтальные управленческие отношения (РТУ – РТУ; таможня – таможня, ТП – ТП, структурное подразделение таможни – структурное подразделение таможни);

– диагональные управленческие отношения (Управление ФТС России – структурное подразделение ФТС России, РТУ – взаимодействующая таможня отправления или назначения или РТУ – взаимодействующая таможня другого региона, РТУ – взаимодействующий ТП другого региона).

Анализ сложившихся в системе таможенных органов организационных структур управления позволяет сформировать следующие требования к ним: простота и экономичность, ясность, определенность, управляемость, устойчивость, гибкость, гомеостатичность (видоизменяться при существенных, неслучайных, больших, многократных и однотипных разовых возмущениях).

Развитие системы таможенных органов России тесно связано с решением управленческих проблем, поскольку управление начинается с установления четких взаимосвязей между отдельными звеньями той или другой организации, распределения между ними прав, обязанностей и ответственности. Организационное оформление этих вопросов предполагает разработку оптимальной организационной структуры управления таможенными органами.

Под организационной структурой управления понимают упорядоченную совокупность элементов иерархической системы управления и их взаимоотношений друг с другом, обеспечивающих развитие этих элементов как единого целого.

При анализе организационных структур управления в них выделяются следующие элементы: звенья управления, уровни управления и взаимоотношения.

К звеньям управления в системе таможенных органов относятся:

ФТС России, управления и самостоятельные отделы ФТС России, РТУ, отделы РТУ, таможни, отделы таможен, ТП и отдельные специалисты, выполняющие соответствующие профессиональные или управленческие функции. Эти звенья управления находятся на соответствующих уровнях иерархии управления.

ФТС России – центральный орган федеральной исполнительной власти, осуществляющий непосредственное руководство таможенным делом в Российской Федерации.

Неотъемлемым компонентом, подсистемой единой системы таможенных органов стали РТУ. Они заняли в системе организации и управления нишу между ФТС России и таможней. РТУ – верхний уровень

управления. Они создаются по территориальному признаку или могут быть специализированными.

Таможни – базовое звено управления. Именно здесь сосредоточен центр тяжести работ по реализации задач и функций таможенной службы в целом. Таможни и их структурные подразделения создаются, как правило, по территориальному принципу, то есть осуществляют свою деятельность на территории подведомственного региона, которая определяется ФТС России. В ряде случаев таможня подчинена напрямую ФТС России.

В зависимости от территориального размещения таможни и ТП подразделяются на: пограничные (расположенные в местах пересечения транспортными магистралями границы государства, а также в аэропортах, морских и речных портах) и внутренние (расположенные в местах концентрации участников ВЭД). Выделяют также специализированные таможни.

ТП – уровень оперативного управления. ТП подразделяются на: внутренние, пограничные, специализированные. Важнейшим направлением организации сети ТП является их создание непосредственно на крупных промышленных объектах, в местах сосредоточения производителей, отправителей и получателей грузов, участников экспортно-импортных операций. ТП – это линейное подразделение, с которого начинается осуществление таможенного дела по всей технологической цепи. ТП также можно классифицировать по признаку непосредственного подчинения таможне, РТУ или ФТС России.

Под уровнем управления в таможенных органах понимается совокупность звеньев управления, занимающих определенную ступень в системе управления организацией.

Становление единой системы таможенных органов было сопряжено с конкретными политическими, экономическими, социальными условиями и предпосылками. Они обусловлены процессами создания российской государственности, перевода экономики страны на рыночные отношения, изменением характера и условий осуществления внешнеэкономической деятельности. В этой связи становление и развитие единой системы таможенных органов Российской Федерации, обеспечение ее дееспособности прошло ряд лет.

## **5.2. Система стратегического управления таможенными органами**

Концепция стратегического управления включает в себя несколько элементов.

Первый элемент – определение основных целей, охватывает систему целей, включающую миссию, общеорганизационные и специфические цели.

Второй элемент – приоритеты распределения ресурсов, затрагивает принципы распределения ресурсов.

Третий элемент – правила осуществления управленческих действий, связаны с принятием курса действий, направленных на достижение поставленных целей.

Стратегическое управление представляет собой определенный способ управления, используемый в условиях: появления новых, более сложных задач, обусловленных динамичностью и неопределенностью обстановки; быстрой сменяемостью задач и соответствующей реакции организаций по изменению направлений капитальных вложений, организационных форм управления и тому подобное; высокой цены ошибок от принятия неправильных решений; отсутствия разработанных формализованных схем и процедур решения задач.

Объектом стратегического управления рассматривается таможенный орган как открытая система, способная изменять во времени свои параметры, подверженная воздействию ВЭД и оказывающая влияние на ВЭД по принципу обратной связи.

Алгоритм процесса стратегического управления включает следующие этапы: формирование видения и миссии организации; постановка целей и задач; оценка и анализ внешней среды; управленческое обследование внутренней среды, направленное на выявление сильных и слабых сторон организации; анализ стратегических альтернатив: выбор стратегии, реализация стратегии, оценка стратегии.

Основными функциями управления реализацией стратегии являются: разработка стратегической программы или плана, разработка базовой стратегии, мотивация персонала на осуществление стратегии.

Основными компонентами формального планирования и инструментами реализации стратегии являются – тактика, политика, процедура, правило.

Основными компонентами управления развитием таможенной службы являются: формирование видения, выявление целей и задач, определение стратегии, разработка концепций и планов развития, управление процессом.

Стратегия в сфере таможенного дела формирует основу стратегического управления, включающего решение трех взаимосвязанных задач: формирования взаимоотношений таможенной службы России с участниками ВЭД и другими представителями предпринимательского сообщества, а также с таможенными администрациями различных стран, правоохранительными и контролирующими органами России и мира; совершенствования внутренних институтов таможенной службы, которое позволяет адекватно реагировать на изменения окружающей среды и адаптироваться к ним, используя их в своих целях; реализации спланированных в рамках разработанной стратегии изменений (посредством использования программно-целевых методов).

ФТС России сегодня находится в стадии реформирования, целью которого является качественное повышение результативности регулирования сферы ВЭД России, формирование условий стабильной, благоприятной среды для внешней торговли, создание современных и универсальных инструментов таможенного регулирования и контроля.

Главная задача стратегического управления заключается в обеспечении нововведений и организационных изменений в достаточном объеме для адекватной реакции на изменения во ВЭД.

В структуру ФТС России входят таможи: Внуковская, Домодедовская, Шереметьевская, Центральная энергетическая, Центральная базовая, Центральная (Кинологический центр ФТС России), Центральная акцизная, Крымская, Севастопольская, Калининградская областная.

ФТС России, как федеральный орган исполнительной власти и социально-экономический институт государства, осуществляет свою деятельность в соответствии с приоритетами государственной политики и стратегическими целями социально-экономического развития страны. Поэтому сущность и содержание всех выполняемых таможенной службой функций должны соответствовать основным значимым для общества и государства стратегическим целям и изменяться в соответствии с динамикой институциональной среды.

Основными нормативно-правовыми документами, регулирующими деятельность ФТС России, являются: постановление Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2013 г. № 809 «О Федеральной таможенной службе» и Приказ ФТС России от 4 сентября 2018 г. № 1380 «Об утверждении Регламента Федеральной таможенной службы».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2013 г. № 809 «О Федеральной таможенной службе» утверждено Положение о ФТС России, в котором регламентировано, что ФТС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по контролю и надзору в области таможенного дела, функции органа валютного контроля, функции по защите прав на объекты интеллектуальной собственности, функции по проведению транспортного контроля в ПП через государственную границу Российской Федерации, а также санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного контроля и государственного ветеринарного надзора в части проведения проверки документов в специально оборудованных и предназначенных для этих целей ПП через государственную границу Российской Федерации (специализированные пункты пропуска), функции по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов Российской Федерации (таможенные органы), а также иных связанных с ними преступлений и правонарушений.

ФТС России находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

ФТС России в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, актами, составляющими право ЕАЭС, нормативными правовыми актами Минфина России, нормативными актами Центрального банка России.

ФТС России осуществляет свою деятельность непосредственно, через территориальные органы и свои представительства (представителей) в

иностранных государствах во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, Центральным банком России, общественными объединениями и иными организациями.

ФТС России возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Минфина России.

Руководитель ФТС России несет персональную ответственность за осуществление возложенных полномочий в установленной сфере деятельности.

Руководитель ФТС России имеет заместителей, количество которых устанавливается Правительством Российской Федерации.

Заместители Министра финансов Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра финансов Российской Федерации.

Заместитель руководителя ФТС России, курирующий оперативно-розыскную работу таможенных органов, по вопросам финансово-хозяйственной деятельности подотчетен руководителю ФТС России, а по вопросам оперативно-служебной деятельности наделяется правом принятия самостоятельных решений.

Структура центрального аппарата ФТС России включает в себя руководство ФТС России: руководителя ФТС России, первого заместителя руководителя ФТС России, заместителей руководителя ФТС России; помощников (советников) руководителя ФТС России; структурные подразделения ФТС России (главные управления (управления). Структурными подразделениями по защите государственной тайны, а также по организации мероприятий по мобилизационной подготовке и мобилизации могут являться отделы ФТС России. В главных управлениях (управлениях) ФТС России образуются отделы, а также могут быть образованы службы.

В штатное расписание центрального аппарата ФТС России включаются должности сотрудников и федеральных государственных гражданских служащих, предусмотренные законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами ФТС России.

Направления деятельности и функции главных управлений (управлений) ФТС России и самостоятельных отделов ФТС России определяются в положениях о главных управлениях (управлениях) ФТС России и самостоятельных отделах ФТС России, утверждаемых руководителем ФТС России.

Задачи и функции отделов и служб, входящих в состав главных управлений (управлений) ФТС России, определяются в положениях о соответствующих отделах (службах), утверждаемых руководителем ФТС России или начальниками главных управлений (управлений) ФТС России.

Структурными подразделениями территориальных таможенных органов являются отделы и иные структурные подразделения (службы, отделения).

В штатное расписание территориальных таможенных органов и представительств таможенной службы Российской Федерации в иностранных государствах включаются должности сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников, предусмотренные законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Организационное обеспечение деятельности руководителя ФТС России осуществляется помощниками (советниками) руководителя ФТС России.

Назначение на должность помощников (советников) руководителя ФТС России осуществляется в порядке, определенном законодательством Российской Федерации, правовыми актами ФТС России.

Должности помощников (советников) руководителя ФТС России предусматриваются в штатном расписании центрального аппарата ФТС России вне главных управлений (управлений) ФТС России и самостоятельных отделов ФТС России.

Финансирование расходов на содержание ФТС России осуществляется за счет средств, предусмотренных в федеральном бюджете.

ФТС России является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, иные печати, штампы и бланки установленного образца, а также счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

ФТС России имеет геральдический знак – эмблему, флаг и вымпел, утверждаемые в установленном порядке.

Местонахождение ФТС России – Москва.

Глобальной задачей развития системы таможенных органов России является переход к модели динамичного и устойчивого экономического роста на базе повышения эффективности работы государственных институтов, увеличения степени конкурентоспособности российской экономики, диверсификации производства и экспорта.

Концепция стратегического управления включает в себя несколько элементов.

Первый элемент – определение основных целей, охватывает систему целей, включающую миссию, общеорганизационные и специфические цели.

Второй элемент – приоритеты распределения ресурсов, затрагивает принципы распределения ресурсов.

Третий элемент – правила осуществления управленческих действий, связаны с принятием курса действий, направленных на достижение поставленных целей.

Стратегическое управление представляет собой определенный способ управления, используемый в условиях: появления новых, более сложных задач, обусловленных динамичностью и неопределенностью обстановки; быстрой сменяемости задач и соответствующей реакции организаций по изменению направлений капитальных вложений, организационных форм управления и тому подобное; высокой цены ошибок от принятия

неправильных решений; отсутствия разработанных формализованных схем и процедур решения задач.

Алгоритм процесса стратегического управления включает следующие этапы: формирование видения и миссии организации; постановка целей и задач; оценка и анализ внешней среды; управленческое обследование внутренней среды, направленное на выявление сильных и слабых сторон организации; анализ стратегических альтернатив: выбор стратегии, реализация стратегии, оценка стратегии.

### **5.3. Сущность и значение оперативного и тактического управления таможенными органами**

В системе таможенных органов выделяют 3 уровня управления: стратегическое (ФТС России), оперативное (РТУ) и тактическое (таможни/ТП). Следовательно, оперативное управление таможенными органами – процесс управления таможенными органами на уровне РТУ. Тактическое управление таможенными органами – процесс управления таможенными органами на уровне таможни и ТП.

Механизмы оперативного и тактического управления в системе таможенных органов рассчитаны на краткосрочную перспективу и осуществляются за счет структурно-организационных изменений в системе таможенных органов. Тактическое управление таможенными органами предполагает не только структурно-организационные изменения, осуществляемые в среднесрочной перспективе, но и происходит на фоне модернизации действующей системы таможенных органов (адаптации ее к изменениям, возникающим или прогнозируемым на среднесрочном интервале функционирования).

Основной задачей оперативно-тактического управления является задача выбора (при наличии альтернатив) рациональной организационно-функциональной структуры таможенных органов или ее оптимизации (модернизации), которая решается в условиях устойчивой цели (в рамках допустимых для действующей системы) и изменяющихся факторов, действующих на таможенную систему. Качество решения задачи определяет качество управления системы.

В настоящее время в структуре ФТС России функционирует 8 РТУ (территориальных): Центральное таможенное управление (ЦТУ); Северо-западное таможенное управление (СЗТУ); Южное таможенное управление (ЮТУ); Приволжское таможенное управление (ПТУ); Уральское таможенное управление (УТУ); Сибирское таможенное управление (СТУ); Дальневосточное таможенное управление (ДВТУ); Северо-кавказское таможенное управление (СКТУ).

Кроме того, в структуру ФТС России входят специализированные таможенные управления: Центральное информационно-техническое таможенное управление; Центральное экспертно-криминалистическое таможенное управление; Региональное таможенное управление радиоэлектронной безопасности объектов таможенной инфраструктуры.

РТУ осуществляют свою деятельность в соответствии с Общим положением о РТУ, утвержденным приказом ФТС России от 31 мая 2018 г. № 832 «Об утверждении Общего положения о региональном таможенном управлении».

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 настоящим положением.

Регион деятельности РТУ определяет ФТС России.

РТУ в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, международными договорами Российской Федерации, актами, составляющими право ЕАЭС, законодательством Российской Федерации, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, актами органов валютного регулирования, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, нормативными актами Банка России, нормативными и иными правовыми актами Минфина России и ФТС России, а также настоящим положением.

РТУ осуществляет свою деятельность во взаимодействии с полномочным представителем Президента Российской Федерации в федеральном округе, территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, общественными объединениями и иными организациями.

РТУ осуществляет руководство деятельностью таможен и ТП, подчиненных РТУ, находящихся в регионе деятельности РТУ (подчиненные таможенные органы), за исключением таможен, непосредственно подчиненных ФТС России, и является по отношению к ним вышестоящим таможенным органом.

РТУ возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности руководителем ФТС России.

Начальник РТУ имеет заместителей, которые назначаются на должность (по представлению начальника РТУ) и освобождаются от должности руководителем ФТС России.

Заместитель начальника РТУ – начальник службы, курирующий деятельность подразделения по противодействию коррупции (если такая должность предусмотрена штатным расписанием), назначается на должность (по представлению начальника Управления по противодействию коррупции ФТС России) и освобождается от должности руководителем ФТС России.

Начальники структурных подразделений РТУ назначаются на должность (по согласованию с соответствующими функциональными подразделениями ФТС России) и освобождаются от должности приказами РТУ.

Начальник службы по противодействию коррупции РТУ, его заместители, иные должностные лица службы по противодействию коррупции РТУ и главный бухгалтер РТУ назначаются на должность и освобождаются от должности руководителем ФТС России. Иные должностные лица РТУ назначаются на должность и освобождаются от должности руководителем ФТС России по перечню, определяемому приказом ФТС России.

Структура РТУ устанавливается в соответствии с перечнем типовых структурных подразделений таможенных органов Российской Федерации.

Штатную численность РТУ утверждает ФТС России в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2013 г. № 809 «О Федеральной таможенной службе».

Организацию, контроль и координацию деятельности РТУ осуществляет ФТС России.

Организацию деятельности структурных подразделений РТУ осуществляет начальник РТУ на основании соответствующих типовых положений, утвержденных приказом ФТС России (при их наличии).

Начальник РТУ осуществляет полномочия начальника органа дознания в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.

На период отсутствия начальника РТУ временное исполнение его должностных обязанностей возлагается на иного сотрудника таможенного органа в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о прохождении службы в таможенных органах.

Финансирование расходов на содержание РТУ осуществляется за счет средств федерального бюджета.

РТУ является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, иные печати, штампы и бланки установленного образца, а также счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Место нахождения РТУ определяется ФТС России.

Приказом ФТС России от 31 мая 2018 г. № 833 «Об утверждении Общего положения о таможене» утверждено Общее положение о таможене.

Структура ФТС России включает таможи непосредственного подчинения: Внуковская таможня; Домодедовская таможня; Шереметьевская таможня; Московская областная таможня; Центральная акцизная таможня; Энергетическая таможня; Центральная калининградская таможня; Центральная таможня (Кинологический центр ФТС России).

Таможня является таможенным органом Российской Федерации (таможенный орган), входящим в единую федеральную централизованную систему таможенных органов и обеспечивающим реализацию задач и функций ФТС России, в том числе исполнения функций органа валютного контроля, в регионе деятельности таможни в пределах полномочий, определенных настоящим положением.

В зависимости от функциональных полномочий таможи: обеспечивают реализацию задач и функций ФТС России, в том числе связанных с совершением таможенных операций при декларировании товаров в электронной форме и исполнением функций органа валютного контроля, в регионе своей деятельности в пределах полномочий, определенных настоящим положением (электронные таможни); обеспечивают реализацию задач и функций ФТС России, в том числе связанных с совершением таможенных операций и исполнением функций органа валютного контроля, в регионе своей деятельности в пределах полномочий, определенных настоящим положением (таможни фактического контроля).

Регион деятельности таможни определяет ФТС России.

Таможня в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, международными договорами Российской Федерации, актами, составляющими право ЕАЭС, законодательством Российской Федерации, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, актами органов валютного регулирования, нормативными актами Банка России, нормативными и иными правовыми актами Минфина России и ФТС России, правовыми актами РТУ, которому подчинена таможня.

Таможня осуществляют свою деятельность во взаимодействии с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами.

Таможня фактического контроля осуществляет руководство деятельностью подчиненных таможенных постов и является по отношению к ним вышестоящим таможенным органом.

Электронная таможня осуществляет руководство деятельностью ТП, реализующих функции по электронному декларированию (центры электронного декларирования (ЦЭД)), и является по отношению к ним вышестоящим таможенным органом.

Таможню возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности руководителем ФТС России.

Начальник таможни имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности руководителем ФТС России по представлению начальника таможни.

Начальники структурных подразделений таможни назначаются на должность (по согласованию с соответствующими функциональными подразделениями вышестоящего таможенного органа) и освобождаются от должности приказами таможни.

Начальник подразделения по противодействию коррупции таможни его заместитель (если такая должность предусмотрена штатным расписанием), иные должностные лица подразделения по противодействию коррупции таможни, главный бухгалтер таможни назначаются на должность и освобождаются от должности руководителем ФТС России. Иные должностные лица таможни назначаются на должность и освобождаются от

должности руководителем ФТС России по перечню, определяемому приказом ФТС России.

Таможня переподчиняется по решению ФТС России.

Структура таможни устанавливается в соответствии с перечнем типовых структурных подразделений таможенных органов Российской Федерации.

Штатную численность таможни утверждает ФТС России в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2013 г. № 809 «О Федеральной таможенной службе».

Таможня осуществляет свою деятельность под общим руководством ФТС России и непосредственным руководством РТУ.

Организацию, контроль и координацию деятельности таможни осуществляет РТУ, которому подчинена таможня.

Отдельные таможни могут находиться в непосредственном подчинении ФТС России.

Организацию деятельности структурных подразделений таможни осуществляет начальник таможни на основании соответствующих типовых положений, утвержденных приказом ФТС России (при их наличии).

Начальник таможни осуществляет полномочия начальника органа дознания в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.

На период отсутствия начальника таможни временное исполнение его должностных обязанностей возлагается на иного сотрудника таможенного органа в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о прохождении службы в таможенных органах.

Финансирование расходов на содержание таможни осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Таможня является юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, иные печати, штампы и бланки установленного образца, а также счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Место нахождения таможни определяется ФТС России.

Приказом ФТС России от 31 мая 2018 г. № 834 «Об утверждении Общего положения о таможенном poste» утверждено Общее положение о ТП.

ТП таможенным органом Российской Федерации (таможенный орган), входящим в единую федеральную централизованную систему таможенных органов Российской Федерации и обеспечивающим реализацию задач и функций ФТС России в регионе деятельности ТП в пределах полномочий.

В зависимости от функциональных полномочий таможенные посты могут создаваться в виде ТП (ЦЭД), полномочия которого ограничиваются исключительно совершением таможенных операций в отношении товаров, декларируемых с использованием информационной технологии представления таможенным органам сведений в электронной форме для целей таможенного декларирования товаров, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Регион деятельности ТП определяет ФТС России.

ТП в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, международными договорами Российской Федерации, актами, составляющими право ЕАЭС, законодательством Российской Федерации, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, актами органов валютного регулирования, нормативными актами Банка России, нормативными и иными правовыми актами Минфина России и ФТС России.

ТП осуществляет свою деятельность во взаимодействии с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами.

ТП возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности руководителем ФТС России.

Начальник ТП может иметь заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности начальником таможни по согласованию с РТУ. Заместитель начальника таможенного поста, подчиненного таможне, непосредственно подчиненной ФТС России, назначается начальником таможни. Заместитель начальника ТП, являющегося юридическим лицом, и подчиненного РТУ, назначается начальником ТП по согласованию с РТУ. Заместитель начальника ТП, являющегося юридическим лицом и подчиненного таможне, назначается начальником ТП по согласованию с таможней.

Главный бухгалтер ТП, являющегося юридическим лицом, назначается на должность и освобождается от должности руководителем ФТС России.

Иные должностные лица ТП назначаются на должность и освобождаются от должности приказом таможни, а ТП, являющегося юридическим лицом, – приказом ТП.

ТП переподчиняется по решению ФТС России.

ТП может быть образован как юридическое лицо решением ФТС России.

Штатную численность ТП со статусом юридического лица утверждает ФТС России в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2013 г. № 809 «О Федеральной таможенной службе».

ТП осуществляет свою деятельность под общим руководством ФТС России, РТУ и непосредственным руководством таможни.

Организацию, контроль и координацию деятельности ТП осуществляет таможня.

Отдельные ТП могут находиться в непосредственном подчинении РТУ или ФТС России.

Начальник ТП осуществляет полномочия начальника органа дознания в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.

На период отсутствия начальника ТП временное исполнение его обязанностей возлагается на иное должностное лицо таможенного органа в

порядке, установленном законодательством Российской Федерации о прохождении службы в таможенных органах и законодательством Российской Федерации о государственной гражданской службе Российской Федерации.

Финансирование расходов на содержание ТП осуществляется за счет средств федерального бюджета.

ТП, являющийся юридическим лицом, имеет самостоятельный баланс, печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, иные печати, штампы и бланки установленного образца, а также счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Место нахождения ТП определяется ФТС России.

Таким образом, организационная структура влияет на реализацию таможенным органом функций (обязанностей). Деятельность по реализации функций управления вызывает необходимость четкого организационного построения системы, создания организационной структуры таможенного органа, то есть согласованности составляющих его элементов, налаживания устойчивой связи между ними, чем обеспечивает устойчивость функционирования таможенного органа.

Эффективность организационной структуры таможенных органов во многом зависит от лежащих в ее основе принципов, определяющих целостность и взаимосвязанность структуры таможенных органов на всех уровнях, обуславливающих, с одной стороны, «типовой» характер организации структурных подразделений таможенных органов, а с другой стороны, максимальное соответствие конкретной структуры таможенного органа целям эффективной атлокации (метод достижения цели), реально осуществляемых функций между различными структурными подразделениями.

### **Вопросы для повторения**

1. Охарактеризуйте систему управления и организационную структуру таможенных органов.

2. Структура Федеральной таможенной службы (далее – ФТС России, регионального таможенного управления (далее – РТУ), таможни, таможенного поста (далее – ТП) со статусом юридического лица, ТП.

3. Полномочия ФТС России, РТУ, таможен, ТП со статусом юридического лица, ТП.

4. В целях реализации полномочий, какими правами наделены ФТС России, РТУ, таможни, ТП со статусом юридического лица, ТП?

5. Кто возглавляет Министерство финансов Российской Федерации (далее – Минфин России), ФТС России?

6. Кем устанавливается структура, штатная численность ФТС России, РТУ, таможни, ТП со статусом юридического лица, ТП?

6. Кто осуществляет контроль и координацию деятельности ФТС России, РТУ, таможни, лица, ТП со статусом юридического лица, ТП?

7. Полномочия руководителя ФТС России, начальников РТУ, таможен, ТП со статусом юридического лица, ТП?

8. Из каких средств осуществляется финансирование ФТС России, РТУ, таможни, ТП со статусом юридического лица, ТП?

9. Кем определяется местонахождение ФТС России, РТУ, таможни, ТП со статусом юридического лица, ТП?

10. Какие таможенные органы (ФТС России, РТУ, таможни, ТП) наделены статусом юридического лица?

### **Практические задания**

1. Приведите данные по количеству РТУ, таможен, ТП со статусом юридического лица).

2. Составить блок-схему «Взаимосвязь между уровнями управления таможенными органами».

## **ТЕМА 6. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ И ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ**

### **6.1. Диагностика и формирование организационно-функциональной структуры таможенного органа**

Диагностика организационно-функциональной структуры направлена на анализ оптимальности процессов организации деятельности таможенных органов. При диагностическом исследовании производится сбор данных о функционировании таможенных органов и их структурных подразделениях. Путем последовательного применения инструментов выявляются признаки возможной неэффективности организационной и функциональной структуры.

Проведение диагностического анализа состоит из трех этапов: первичный анализ нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организационной структуры таможенных органов, интервьюирование и анкетирование.

Существует набор инструментов анализа, которые применяются на каждом этапе диагностики, а также инструменты, специфичные для отдельных этапов.

Диагностика функционирования таможенных органов и их структурных подразделений направлена на выявление признаков неэффективности организационной и функциональной структуры.

При анализе эффективности организационной структуры оцениваются следующие параметры: вертикальная целостность организационной структуры; соответствие функциональной и организационной структуры; иерархичность структурных подразделений; ограниченность числа подчиненных структурных подразделений; отсутствие двойной подчиненности; функциональная направленность; соответствие сложившейся практике; равномерность распределения загруженности; оптимальность взаимодействий; минимальное время транзакций.

Параметры являются основой оперативности и результативности деятельности, а также качества управления на разных уровнях таможенных органов.

Сбор данных, производимый на каждом этапе, разнонаправлен, что позволяет получить общее представление о деятельности таможенных органов. На каждом этапе применяются определенные инструменты анализа, выводы, сформулированные по итогам каждого этапа, формализуются в виде таблиц, после завершения диагностического анализа выстраивается сводная таблица, иллюстрирующая индикаторы неэффективности функциональной и организационной структуры. Результаты каждого этапа исследования дополняют друг друга, устраняют фактор случайности и приводят к комплексным выводам.

Первичный анализ нормативных правовых актов предполагает исследование типовых структур таможенных органов, типовых положений о таможенных органах и их структурных подразделениях. Анализ предполагает сопоставление типовых структур всех уровней таможенных органов для

оценки вертикальной целостности организационной структуры и иерархичности структурных подразделений. Кроме того, на данной стадии первичного анализа нормативных правовых актов производится оценка соответствия утвержденных типовых структур сложившейся практике организации таможенных органов в регионах путем сравнительного анализа типовых структур РТУ, таможен и организационных структур, принятых в соответствующих таможенных органах в регионах. При сравнительном анализе изучается равномерность распределения нагрузки, возможности сокращения числа структурных подразделений.

На второй стадии анализа нормативных правовых актов изучается функциональная структура таможенных органов, рассматриваются функции, содержащиеся в положении о ФТС России, РТУ, таможне и ТП. Оценивается декомпозиция функций от вышестоящего органа нижестоящему, способствует ли деятельность всех уровней таможенных органов достижению целей и задач ФТС России. Анализ функциональной структуры на каждом уровне таможенных органов предполагает изучение общего положения о таможенном органе (ФТС России, РТУ и таможне) и положений о его структурных подразделениях. Анализ общего положения о таможенном органе и положений о структурных подразделениях данного таможенного органа направлен на оценку: соответствия функциональной структуры типовой структуре таможенного органа; функциональной направленности структурных подразделений и возможности сокращения их числа; основных процессов взаимодействий между структурными подразделениями, отсутствия двойной подчиненности структурных подразделений; аллокации (перераспределения) функций таможенного органа между структурными подразделениями: отсутствия дублирующихся, непрофильных и невыполняемых функций; соответствия формулировки функций основным требованиям к ним.

На этапе интервьюирования должна быть получена более подробная информация о признаках неэффективности организационной и функциональной структуры, выявленных на этапе первичного анализа нормативных правовых актов. Информация, собранная в процессе интервьюирования, носит менее структурированный характер, чем анализ нормативных актов и анкетирование. Тем не менее, она позволяет определить, с одной стороны, ограничения внедрения тех или иных первичных предложений по оптимизации организационной и функциональной структуры и, с другой стороны, альтернативные варианты разрешения выявленной неэффективности.

Анкетирование позволяет получить значительный объем информации о практике организации деятельности практически из всех таможенных органов (в зависимости от необходимых масштабов выборки).

Эффективная функциональная структура таможенных органов должна предусматривать качественное исполнение всех возложенных на таможенные органы функций с наименьшими затратами.

В основе формирования эффективной функциональной структуры таможенных органов можно выделить три базовых принципа: декомпозиции функций; отсутствия дублирования функций; отсутствия избыточности функций.

Распределение функций между уровнями таможенных органов должно происходить на основе преемственности выполнения функций верхнего уровня организационной структуры таможенных органов на нижние. При переходе на нижестоящий уровень таможенных органов формулировка функции может не меняться, может конкретизироваться и разделяться на две или более функций, может принимать более частный характер. Важно, чтобы каждой функции вышестоящего таможенного органа соответствовала одна или несколько функций нижестоящего таможенного органа. Этот принцип декомпозиции должен применяться и внутри таможенного органа по отношению к структурным подразделениям. Функция может не менять формулировку, может конкретизироваться и разделяться на две и более функции, может принимать более частный характер. Каждой функции таможенного органа в целом должна соответствовать одна или несколько функций определенного структурного подразделения таможенного органа.

При декомпозиции функций очень важно избегать дублирования и пересечения функций. Например, не должно возникать ситуаций, когда одну и ту же функцию выполняют несколько структурных подразделений. Поэтому, формулировки функций должны быть конкретными, но с возможным их разделением на более частные функции)

Третий основной принцип построения функциональной структуры заключается в том, что процесс исполнения функции не должен быть очень сложным и требовать длительных согласований. Функция должна содержать одно действие и быть ориентирована на конкретный результат. Если для выполнения функции требуется выполнить несколько действий, направленных на достижение нескольких результатов, то это агрегированная функция, и она должна быть разделена на несколько составных частей. В то же время, если формулировки двух или более функций содержат формулировки выполняемых действий, относящихся к одному типу, либо имеют однотипный результат, то они могут быть объединены.

В то же время, если функция предполагает несколько исполнителей, должна быть явно определена роль (в формулировке функций) каждого структурного подразделения: основного исполнителя (с учетом предложений таможенного органа/органов или подразделения/подразделений); соисполнителя (готовит для основного исполнителя предложения).

Последовательная проверка существующей функциональной структуры таможенных органов на соответствие этим требованиям позволяет выявить отдельные элементы неэффективности в исполнении функций таможенными органами и их структурными подразделениями. В результате проведения проверки можно сформировать предложения по оптимизации существующей функциональной структуры таможенных органов. Оптимизация существующей функциональной структуры может включать как предложения

по изменению набора функций (включение функций в типовое положение и исключение их из него) структурного подразделения (таможенного органа), так и предложения по переформулированию (уточнению, разделению, объединению) функций структурного подразделения (таможенного органа).

Если функция содержит несколько действий и результатов, это агрегированная функция, она должна быть разделена на несколько функций. Если несколько функций направлены на достижение одного результата, это однотипные функции, они должны быть объединены,

На этапах интервьюирования и анкетирования список выявленных функций дополняется функциями, которые (по мнению респондентов) имеет смысл исключить из положения, функции, требующие переформулировки, однотипные функции (требующие объединения) и другие.

Выявление функций, которые реально выполняются, но не зафиксированы в функциональной структуре, производится на этапе анкетирования. В состав вопросов анкеты включены дополнительные поля, куда респондент может внести функции, которые, по его мнению, выполняются структурным подразделением, но не включены в положение о структурном подразделении.

## **6.2. Организационно-структурная работа, осуществляемая в таможенных органах. Организационно-штатная работа, осуществляемая в таможенных органах**

Особого внимания заслуживает соотношение функций, выполняемых структурным подразделением, и сферы его компетенции, не допускается включение в обязанности структурного подразделения исполнения функций, выходящих за рамки его компетенции.

Оптимизация структурно-функциональной работы в таможенных органах сопровождается организацией структурно-штатной работы, которая осуществляется на основе приказов и распоряжений ФТС России.

Организационно-структурная и организационно-штатная работа – основной действенный механизм управления организационной структурой таможенных органов. Они направлены на совершенствование структуры и эффективное использование штатной численности и финансовых средств, выделяемых таможенным органам для достижения поставленных целей.

Организационно-структурная работа способствует построению единообразной организационной структуры таможенных органов для обеспечения их эффективного взаимодействия на всех уровнях и является эластичным механизмом, позволяющим структуре таможенных органов сохранять гибкость, своевременно адаптироваться к изменяющимся требованиям внешних факторов. Она направлена на эффективную организацию функционирования таможенных органов.

Организационно-штатная работа направлена на повышение эффективности использования существующего кадрового потенциала и штатной численности таможенных органов. Помимо традиционного кадрового учета, организационно-штатная работа включает функции

стратегического планирования и развитие кадрового потенциала с использованием современных кадровых технологий.

Основными принципами организационно-структурной работы являются: законность – соответствие принимаемых решений Конституции Российской Федерации, федеральным законам и действующим нормативным и иным правовым актам; объективность – независимость принимаемых решений в организационно-структурной работе от субъективных факторов на основе всестороннего анализа достоверных показателей и критериев, характеризующих эффективность и объем служебной деятельности; научная обоснованность – использование единой методологии в определении обобщающих показателей и параметров, на основе которых разрабатываются организационные структуры таможенных органов; дифференцированность – разграничение полномочий в области организационно-структурной работы между ФТС России, РТУ и другими таможенными органами.

Основными мероприятиями, реализуемыми в процессе организационно-структурной работы в таможенных органах, являются: разработка и оформление типовых структур таможенных органов; разработка и оформление новых и внесение изменений в утвержденные структуры таможенных органов; создание, ликвидация и реорганизация таможенных органов; ведение аналитической и справочной работы, учетных и статистических данных по организационно-структурным вопросам, паспортизация таможенных органов.

Организационно-структурная работа – комплекс мероприятий по разработке и оформлению типовых структур таможенных органов и структур конкретных таможенных органов с учетом объема и характера решаемых задач: по созданию, ликвидации и реорганизации таможенных органов, внесению изменений в утвержденные структуры таможенных органов, по ведению аналитической и справочной работы по организационно-структурным вопросам, автоматизированному ведению учетных и статистических данных по организационно-структурным вопросам.

Типовая структура таможенного органа – стандартный максимально возможный перечень структурных подразделений и отдельных должностей, представленный в виде схемы с указанием управленческих связей, утвержденный соответствующим приказом ФТС России и являющийся основой при формировании структуры конкретного таможенного органа (структурного подразделения) с учетом специфики его деятельности и категории.

Структура таможенного органа – перечень структурных подразделений и отдельных должностей таможенного органа, представленный в виде схемы с указанием управленческих связей и штатной численности структурных подразделений (отдельно сотрудников, государственных гражданских служащих и работников бюджетной сферы) и утверждаемый согласно установленному порядку.

Организационно-структурная комиссия – коллегиальный орган, создаваемый в ФТС России и в РТУ (кроме специализированных) для рассмотрения и выработки предложений о создании, ликвидации,

реорганизации таможенных органов и их структурных подразделений, перераспределении штатной численности между таможенными органами, утверждении и изменении типовых структур, определении лучшего трудового коллектива и других вопросов, отнесенных к компетенции организационно-структурной комиссии.

На основании вышеизложенного, стратегическое управление – это постановка целей, планирование и движение на годы вперед, когда четко просматривается будущее, когда руководителю ясно, что он хочет получить в перспективе; цель оперативного управления – обеспечение непрерывной и согласованной работы структурных подразделений системы таможенных органов, а тактическое управление – это выбор способов и методов достижения поставленных целей и задач.

### **6.3. Критерии и показатели оценки деятельности таможенных органов**

Показатели эффективности таможенной деятельности представляют собой набор индикаторов различного характера. Они могут выражаться как в качественной, так и количественной форме, быть как слабоформализуемыми, так и четко квантифицируемыми. Наиболее распространенной является практика, при которой органы власти устанавливают определенные требования к показателям эффективности.

В большинстве зарубежных практических руководств по разработке показателей эффективности отмечается, что они должны удовлетворять основным критериям «4С»: четкость (clearness), полнота (completeness), комплексность (complexity), непротиворечивость (Consistency). Эти требования относятся как к количественным, так и к качественным показателям.

Кроме того, критерии оценки качественной составляющей деятельности таможенной службы следует расширить: конкретными (specific); измеримыми (measurable); достижимыми (achievable); релевантными (relevant); привязанными к определенному периоду времени (timesertain).

Одной из наиболее сложных проблем является квантификация и формализация показателей эффективности. Этот процесс важен как для целеполагания и планирования деятельности таможенных органов.

Исходя из народнохозяйственных целей, можно выделить, как минимум, шесть элементов оценки эффективности таможенных органов: эффективность таможенной политики; эффективность таможенного администрирования; эффективность административно-управленческого потенциала таможенной службы; эффективность использования информационных таможенных ресурсов; эффективность использования материально-технической базы таможенных органов; эффективность человеческого фактора таможни. Особо следует отметить, что критерии и показатели эффективности должны быть определены таким образом, чтобы их расчетные величины за анализируемый период позволяли сопоставить целевые установки и достигнутые результаты, то есть оценить степень результативности, предпринимаемых мер в соответствии с выбранными стратегиями.

Оценка эффективности таможенной политики должна позволять осуществлять мониторинг стратегических целей социально-экономического развития страны и задач таможенной политики как фактора влияния на эффективность всего народного хозяйства.

Показатель эффективности таможенного администрирования должен ответить на вопрос, правильно ли выбраны цели таможенного администрирования и насколько правильно выбраны пути их достижения, насколько качественно осуществляются таможенные процедуры/операции.

Оценка эффективности административно-управленческого потенциала таможенной службы должна «разложить» общую эффективность на составные части в разрезе структурных подразделений таможни, отдельных направлений и механизмов деятельности (стратегий, программ, проектов, функций, технологий, методов).

Оценка эффективности использования информационных таможенных ресурсов должна позволить сделать вывод о качестве документооборота (в том числе и электронного) с точки зрения его оптимизации при принятии тех или иных управленческих решений, направленных на реализацию целей таможенной политики и таможенного администрирования.

Оценка эффективности материально-технической базы таможенных органов должна выражать реальный экономический эффект от каждого рубля, вложенного в таможенную систему из средств федерального бюджета.

Оценка эффективности использования человеческого фактора должна исходить из сопоставления объективных потребностей и реальных совокупных способностей таможенного персонала.

Оценка реализации функциональной деятельности таможенной службы России осуществляется на основе степени достижения контрольных показателей Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2020 г. № 1388-р.

Роль анализа и оценки деятельности системы таможенных органов в решении задач совершенствования таможенной службы значительна и велика и связано это, прежде всего, с увеличением международного товарооборота и транзитных перевозок, а также с эволюцией политико-экономических и социальных условий развития. Ежегодно возрастают требования к определению эффективности и результативности деятельности таможенных органов.

Анализ и оценка эффективности деятельности таможенных органов Российской Федерации осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2012 г. № 994 «Об утверждении Положения о системе показателей работы таможенных органов Российской Федерации, порядке и методике их мониторинга» и приказом ФТС России от 6 февраля 2014 г. № 184 «Об утверждении Порядка действий по разработке, оценке выполнения и изменению контрольных и аналитических показателей эффективности деятельности региональных таможенных управлений и таможен, непосредственно подчиненных ФТС России».

Положение о системе показателей работы таможенных органов Российской Федерации, порядке и методике их мониторинга, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2012 г. №, определяет систему показателей работы таможенных органов Российской Федерации, порядок и методику их мониторинга, а также порядок участия в таком мониторинге общероссийских некоммерческих организаций, объединяющих лиц, осуществляющих деятельность, связанную с ввозом товаров в Российскую Федерацию и их вывозом из Российской Федерации, а также лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела.

Система показателей работы таможенных органов Российской Федерации является совокупностью взаимосвязанных показателей, представляющих собой количественно выраженные характеристики основных критериев оценки работы таможенных органов Российской Федерации Российской Федерации.

Система показателей работы таможенных органов Российской Федерации включает в себя: основные показатели работы таможенных органов; показатели работы РТУ и показатели работы таможен и ТП, определяемые ФТС России.

Взаимосвязь показателей работы таможенных органов обуславливается тем, что каждому критерию соответствует группа основных показателей, являющихся аккумулятивными по отношению к показателям работы региональных таможенных управлений и показателям работы таможен и ТП.

Мониторинг показателей работы таможенных органов представляет собой сбор, обобщение и анализ информации о результатах работы таможенных органов, а также оценку выполнения показателей.

Анализ результатов работы таможенных органов проводится путем сопоставления значений показателей, достигнутых в отчетном периоде, с показателями, достигнутыми в предшествующие периоды.

Оценка выполнения показателей формируется по итогам сопоставительного анализа.

Мониторинг показателей работы таможен и ТП проводится соответственно РТУ и таможенными.

Мониторинг показателей работы РТУ проводится ФТС России.

Мониторинг основных показателей осуществляется Федеральной таможенной службой на основе оценки выполнения показателей работы РТУ.

Мониторинг основных показателей, показателей работы РТУ и показателей работы таможен и ТП проводится ежеквартально.

Структурные подразделения ФТС России (специализированные таможенные органы), администрирующие показатели (подразделения-исполнители), совместно со структурными подразделениями ФТС России (специализированными таможенными органами), участвующими в администрировании показателей (подразделения-исполнители), с учетом предложений РТУ и ТНП осуществляют разработку методик расчета и оценки выполнения контрольных показателей РТУ и ТНП и методик расчета аналитических показателей РТУ и ТНП (методики).

### **Вопросы для повторения**

1. Основные аналитические показатели деятельности таможенной службы России.
2. Основные контрольные показатели деятельности таможенной службы России.
3. Основные показатели деятельности ЦТУ.
4. Основные экономические показатели деятельности Белгородской таможни.
5. Дайте определения эффективности, результативности, ресурсоемкости и оперативности.
6. Проанализируйте, почему некоторые показатели на уровне таможен разбиваются на подпоказатели?

### **Практические задания**

1. Перечислите направления совершенствования системы показателей эффективности функционирования таможенных органов и объясните их суть.
2. Составить блок-схему «Взаимосвязь основных показателей оценки эффективности деятельности таможенных органов».

## СПИСОК ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА

### Нормативные правовые акты

1. Договор о Евразийском экономическом союзе [Электронный ресурс] (подписан в г. Астане 29.05.2014) / в ред. Протокола от 15.03.2018 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». Информ. банк. «Версия Проф». Разд. «Законодательство».

2. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) [Электронный ресурс] : принят решением Межгосударственного совета Евразийского экономического сообщества : действует на территории стран ЕАЭС: Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация. Данный документ вступил в силу с 1 января 2018 года. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>.

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [Текст] : ред. от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 31. – Ст. 4398.

4. О ратификации Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза [Текст] : федер. закон от 14.11.2017 № 317-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 47 (ч. 1). – Ст. 6843.

5. О государственной гражданской службе Российской Федерации [Текст] : федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ : ред. от 16.12.2019 № 432-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

6. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк. «Российское законодательство (Версия Проф)».

7. О противодействии коррупции [Текст] : федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ : ред. от 16.12.2019 № 432-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

8. О системе государственной службы Российской Федерации [Текст] : федер. закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ : ред. от 23.05.2016 № 143-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

9. О службе в таможенных органах Российской Федерации [Текст] : федер. закон от 21.07.1997 № 114-ФЗ : ред. от 16.12.2019 № 432-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3586.

10. О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Текст] : федер. закон от 03.03.2018 № 289-ФЗ : ред. от 27.12.2019 № 487-ФЗ // Российская газета. – 2018. – № 32 (часть 1). – С. 5082.

11. Об образовании в Российской Федерации [Текст] : федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ : ред. от 01.03.2020 № 45-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 53. – Ст. 7598.

12. Трудовой кодекс Российской Федерации [Текст] : федер. закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ : в ред. от 16.12.2019 № 439-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч.1). – Ст. 3.

13. Вопросы Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 15.01.2016 № 12 : ред. от 15.05.2018 № 215 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

14. Вопросы Федеральной таможенной службы [Текст] : указ Президента РФ от 11.05.2006 № 473 : ред. от 24.09.2007 № 1274 // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 20. – Ст. 2162.

15. О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов [Текст] : указ Президента РФ от 01.07.2010 № 821 : ред. от 19.09.2017 № 431 // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 27. – Ст. 3446.

16. О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации [Текст] : указ Президента РФ от 01.02.2005 № 112 : ред. от 10.09.2017 № 419 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 439.

17. О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции [Текст] : указ Президента РФ от 15.07.2015 № 364 : ред. от 19.09.2017 № 431 // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 29 (ч. 2). – Ст. 4477.

18. О некоторых вопросах противодействия коррупции [Текст] : указ Президента РФ от 08.03.2015 № 120 : ред. от 15.07.2015 № 364 // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1506.

19. О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим [Текст] : указ Президента РФ от 01.02.2005 № 113 : ред. от 30.09.2013 № 744 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 440.

20. О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня) [Текст] : указ Президента РФ от 01.02.2005 № 111 : ред. от 01.07.2014 № 483 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 438.

21. О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации [Текст] : указ Президента РФ от 01.02.2005 № 110 : ред. от 07.03.2020 № 171 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 6. – Ст. 437.

22. О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации [Текст] : указ Президента РФ от 21.02.2019 № 68 // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 8. – Ст. 765.

23. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления [Текст] : указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 19. – Ст. 2338.

24. Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации [Текст] : указ Президента РФ от 16.11.1998 г. № 1396 : ред. от 30.09.2012 № 1334 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 48. – Ст. 5742.

25. О Федеральной таможенной службе [Текст] : постановление Правительства РФ от 16.09.2013 № 809 : ред. от 03.06.2019 № 702 // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 38. – Ст. 4823.

26. Об утверждении Положения о системе показателей работы таможенных органов Российской Федерации, порядке и методике их мониторинга [Текст] : постановление Правительства РФ от 29.09.2012 № 994 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 41. – Ст. 5616.

27. Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2030 года [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 23.05.2020 № 1338-р // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

28. Кодекс этики и служебного поведения должностных лиц таможенных органов Российской Федерации [Электронный ресурс] : приказ ФТС России от 14.08.2007 № 977 / Документ опубликован не был. – Режим доступа:[http://www.customs.ru/index.php?id=14209&option=com\\_content&view=article](http://www.customs.ru/index.php?id=14209&option=com_content&view=article).

29. О создании таможенных органов [Электронный ресурс] : приказ Государственного таможенного комитета Российской Федерации от 14.02.1992 № 45 / Документ опубликован не был. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/9006606>.

30. О реализации государственной программы «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016-2020 годы» в таможенных органах [Электронный ресурс]: приказ ФТС России от 15.02.2016 № 270 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк. «Российское законодательство (Версия Проф)».

31. О решении коллегии ФТС России от 06.03.2020 «Об итогах работы таможенных органов Российской Федерации в 2019 году и задачах на 2020 год [Текст] : приказ ФТС России от 14.04.2020 № 370 / Документ опубликован не был.

32. Об отчетности таможенных органов перед федеральными органами исполнительной власти [Текст] : приказ ФТС России от 07.10.2019 № 1543 / Документ опубликован не был.

33. Об утверждении Типовой инструкции по делопроизводству и работе архива в таможенных органах Российской Федерации [Электронный ресурс] : приказ ФТС России от 09.07.2014 № 1331 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

34. Об утверждении Порядка организации дополнительного профессионального образования должностных лиц и работников таможенных

органов Российской Федерации [Электронный ресурс] : приказ ФТС России от 25.07.2008 № 915 / Документ опубликован не был. – Режим доступа : <http://www.tks.ru/news/law/2005/02/09/0002>.

35. Об утверждении Порядка организации профессиональной учебы должностных лиц и работников таможенных органов Российской Федерации [Электронный ресурс] : приказ ФТС России от 25.11.2004 № 329 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

36. Об утверждении Общего положения о региональном таможенном управлении [Электронный ресурс] : приказ ФТС России от 31.05.2018 № 832 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф»;

37. Об утверждении Общего положения о таможне [Электронный ресурс] : приказ ФТС России от 31.05.2018 № 833 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф»;

38. Об утверждении Общего положения о таможенном poste [Электронный ресурс] : приказ ФТС России от 31.05.2018 № 834 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

39. Об утверждении Положения об Управлении государственной службы и кадров [Электронный ресурс] : приказ ФТС России от 07.02.2017 № 187 : ред. от 09.09.2019 № 1422 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

40. Об утверждении Порядка оценки профессиональной служебной деятельности должностных лиц таможенных органов Российской Федерации [Текст] : приказ ФТС России от 20 февраля 2018 г. № 232 / Документ опубликован не был.

41. Об утверждении порядка работы с обращениями граждан в ФТС России и таможенных органах Российской Федерации [Электронный ресурс]: Приказ ФТС России от 30.06.2014 № 1240 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк. «Российское законодательство (Версия Проф)».

42. Об утверждении Регламента Федеральной таможенной службы [Электронный ресурс] : приказ ФТС России от 04.09.2018 № 1380 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

43. Об утверждении типовых положений о подразделениях кадровой службы регионального таможенного управления и кадровых подразделениях таможни [Текст] : приказ ФТС России от 08.04.2011 № 578 / Документ опубликован был.

44. Об утверждении Типовых правил внутреннего трудового распорядка таможенных органов Российской Федерации [Текст] : приказ ФТС России от 18.09.2006 № 892 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. – № 47. – 20 ноября.

45. Типовое положение о подразделении документационного обеспечения таможенного поста [Электронный ресурс]: приказ ФТС России от 01.04.2012 № 373 : ред. от 29.01.2016. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902336645>.

46. О соблюдении принципов служебного поведения [Электронный ресурс] : письмо ФТС России от 26.10.2010 № 01-11/51938 // Справочная правовая система «Консультант Плюс». Разд. «Законодательство». Информ. банк «Версия Проф».

47. Об утверждении Инструкции по делопроизводству и работе архива в Центральном таможенном управлении и подчиненных таможенных органах» регламентировано ведение делопроизводства и документооборота в ЦТУ и подчиненных ему таможенных органах (таможнях, ТП, структурных подразделениях [Текст] : Приказ Центрального таможенного управления от 26.08.2015 № 480 // Документ опубликован не был.

### Учебная и научная литература

1. Агамагомедова, С.А. Развитие информационных технологий в таможенном деле [Текст] / С.А. Агамагомедова // Таможенное дело и внешнеэкономическая деятельность компаний. – 2017. – № 1. – С. 418-432.

2. Афонин, П.Н. Деятельность таможенных органов в условиях цифровой экономики [Электронный ресурс] / П.Н. Афонин, Д.Н. Афонин, А.В. Борякин, А.И. Краснова, А.А. Полякова, А.В. Седос, А.В. Спирина, А.Л. Хрунова, Н.Ю. Яргина // Бюллетень инновационных технологий. – 2018. – №4. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/deyatelnost-tamozhennyh-organov-v-usloviyah-tsifrovoy-ekonomiki>.

3. Барамзин, С.В. Управление качеством таможенной деятельности [Текст]: монография / С.В. Барамзин. – Москва: Изд-во Российской таможенной академии, 2009. – 142 с.

4. Барамзин, С.В. Функции управления в таможенном деле (проблемы качества процессов и результатов) [Текст]: монография / С.В. Барамзин. – Москва: Изд-во Российской таможенной академии, 2009. – 124 с.

5. Гупанова, Ю.Е. Методологические и методические основы управления качеством таможенных услуг в условиях неопределенности и риска [Текст]: монография / Ю.Е. Гупанова. – Москва: Изд-во РТА, 2012. – 164 с.

6. Кнышов, А.В. Совершенствование системы показателей оценки деятельности таможенных органов, особенности ее разработки и применения: монография / А.В. Кнышов. – Москва: РИО Российской таможенной академии, 2016. – 164 с.

7. Козка, М.Ю. Актуальные проблемы совершенствования управления в таможенных органах [Текст] / М.Ю. Козка, Н.К. Семенова // Молодой ученый. – 2016. – № 29. – С. 422-426.

8. Ксалова, А.А. Управление таможенным постом с помощью информационных технологий [Текст] / А.А. Ксалова // NovaUm.Ru. – 2018. – № 14. – С. 68-70.

9. Кузнецов, С.С. Развитие процессно-ориентированного подхода к управлению деятельностью таможенной службы [Текст]: дис. ... канд. экон. наук / С.С. Кузнецов. – Москва: [б.и.], 2009. – 154 с.
10. Макрусов, В.В. Таможенный менеджмент: учебник / В.В. Макрусов, А.Е. Суглобов. – Москва: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2018. – 348 с.
11. Матвеева, Т.А. Таможенное право [Текст] / Т.А. Матвеева. – Москва : Юрайт, 2020. - 224 с.
12. Международные экономические организации [Текст] / С.Н. Сильвестров, Б.Е. Зарицкий, Н.Н. Котляров [и др.]; под ред. Сильвестрова С.Н. - Москва : Юрайт, 2020. - 246 с.
13. Месяц, М.А. Совершенствование организационного механизма процессного управления таможенными органами России [Текст]: дис. ... канд. экон. наук / М.А. Месяц. – Москва: [б.и.], 2011. – 128 с.
14. Новикова, С.А. Таможенное дело и таможенное регулирование в еаэс [Текст] / С.А. Новикова. - Москва : Юрайт, 2020. - 376 с.
15. Павленко, О.А. Применение программно-целевых методов в управлении развитием таможенных органов [Текст] / О.А. Павленко // Современные наукоемкие технологии. – 2007. – № 7. – С. 62-64.
16. Поздеева С.Н. Инновационные направления регламентации управленческой деятельности таможенных органов [Электронный ресурс] / С.Н. Поздеева // УЭКС. – 2017. – № 4(98). – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/innovatsionnye-napravleniya-reglamentatsii-upravlencheskoy-deyatelnosti-tamozhennyh-organov>.
17. Покровская, В.В. Таможенное дело [Текст] / В.В. Покровская. - Москва : Юрайт, 2020. - 341 с.
18. Полетаев, Ю.Н. Правовое регулирование труда государственных гражданских служащих [Текст] / Ю.Н. Полетаев, М.А. Клочков. - Москва : Юрайт, 2019. - 163 с.
19. Попова, Д.А. Развитие научно-методического аппарата и разработка практических рекомендаций по адаптации должностных лиц к условиям профессиональной деятельности в целях повышения кадрового потенциала таможенных органов [Текст]: автореф. дис. ... канд. экон. наук / Д.А. Попова. – Москва: [б.и.], 2013. – 30 с.
20. Система государственного управления [Текст] / С.Е. Прокофьев, О.В. Панина, С.Г. Еремин [и др.]; под ред. Прокофьева С.Е., Паниной О.В., Еремина С.Г., Мусиновой Н.Н. - Москва : Юрайт, 2019. - 114 с.
21. Старовойтова, Е.Н. История таможенного дела и таможенной политики России [Текст] / Е.Н. Старовойтова, О.М. Долидович; Е.Н. Старовойтова, О.М. Долидович. - Москва : Юрайт, 2020. - 159 с.
22. Сухачева, Н.С. Сущность и организация управления в таможенной системе [Электронный ресурс] / Н.С. Сухачева // Вестник экспертного совета. – 2017. – № 1. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/suschnost-i-organizatsiya-upravleniya-v-tamozhennoy-sisteme>.

*Учебное издание*

**Петрушко** Елена Николаевна  
**Начкебия** Майя Севериановна

**УПРАВЛЕНИЕ ТАМОЖЕННЫМИ ОРГАНАМИ**

Учебно-методическое пособие

Публикуется в авторской редакции

Оригинал-макет: В.С. Берегова  
Выпускающий редактор: Л.П. Коханова

Тематический план 2020  
Подписано в печать XX.02.2021. Формат 60×90/16  
Гарнитура Times New Roman. Усл. п. л. 5,5. Тираж 100 экз. Заказ XX  
Оригинал-макет подготовлен и тиражирован в ИД «БелГУ» НИУ «БелГУ»  
308015 г. Белгород, ул. Победы, 85. Тел.: 30-14-48