

ЯПОНСКАЯ ТАМОЖНЯ: ТРАДИЦИИ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Н.В. ХИСАМУТДИНОВА

Доктор исторических наук
Владивостокский государственный университет экономики и сервиса

Ключевые слова: Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР), таможенные органы, Япония, подготовка кадров, Таможенный институт

На последнем саммите АТЭС во Владивостоке (7-9 сентября 2012 г.) его участники подтвердили приверженность углублению региональной экономической интеграции как основного средства продвижения к созданию системы свободной открытой торговли. Как отметил президент РФ В.В.Путин, «одним из безусловных приоритетов» является «развитие транспортного контура АТР»¹. В этой связи на владивостокской встрече была подчеркнута важность дальнейших совместных мер по совершенствованию транспортно-логистических систем и устранению узких мест в региональных цепочках поставок, согласованы конкретные меры для достижения этой цели. Немало говорилось о повышении эффективности работы таможенных органов, сокращении сроков таможенного оформления, упрощении и гармонизации таможенных процедур, унификации таможенных правил, совершенствовании кадровой политики². Последнее стало одним из важнейших аспектов модернизации таможенных органов, затронувшей в минувшее десятилетие в той или иной степени все государства АТР.

Функционально транспортной сферой в АТЭС занимается «Группа по транспорту», в документах которой записано, что АТЭС особое внимание уделяет вопросам либерализации транспортных услуг, укрепления безопасности систем транспорта, повышения эффективности, упрощения внутренних транспортных правил. К данной группе близок комитет по торговле и инвестициям и его подкомитет по таможенным процедурам, который занимается упрощением таможенных процедур «для обеспечения эффективного трансграничного перемещения товаров и услуг»^{*}.

В последнее время и в России уделяется большое внимание повышению эффективности работы таможенных органов.

Не так давно - в 2010 г. - про-

изошел конфуз с бизнесменами Японии, имеющими деловые связи с Россией. Опробуя многофункциональный контейнерный коридор «Порт Фусики - Владивостокский морской торговый порт - Новосибирск» для поставки в Россию автомобилей «Хонда» и запчастей к ним, они обнаружили, что таможенное оформление груза во Владивостоке заняло 10 дней. «Маршрут выигрышный, но над сроками таможенного оформления необходимо поработать», - заявил тогда губернатор префектуры Тояма Исия Такакадзу. - Для сравнения: в США на подобные процедуры уходит два дня, а в КНР и Республике Корея - один день»³. О сроках оформления груза в Японии губернатор скромно умолчал, ибо там они оптимальны. Неслучайно Япония и США стали первыми странами, начавшими в 1991 г. исследования по учету времени, затрачиваемого на прохождение груза через таможню.

За минувшие два с лишним года произошли определенные перемены. Так, эффективность работы дальневосточной таможни повысилась: более 98% всего декларационного массива оформляется за два дня⁴.

Но пока что преждевременно говорить о больших успехах дальневосточной таможни. Для соответствия таможни новым стандартам, единообразного и высокопрофессионального применения международных соглашений требуется еще немало работы по повышению ее эффективности, в т.ч. путем совершенствования структуры таможенных органов и управления персоналом, создания эффективной системы подготовки и повышения квалификации кадров.

Эти задачи успешно решаются в Японии. Хотя, по мнению исследователей, использовать ее опыт проще всего странам Юго-Восточной Азии, имеющим схожие культурные ценности с Япо-

^{*} Подробнее см.: Лузянин С.Г. Владивосток - 2012: измерения АТЭС // Азия и Африка сегодня, 2012, № 11 (прим. ред.).

нией⁵. Кадровая политика и тщательно продуманная система обучения персонала в таможенной службе Японии дают немало хороших примеров, которыми - при некоторой адаптации - могли бы с успехом воспользоваться и соответствующие структуры России.

ЧЕМ ЗАНИМАЕТСЯ ЯПОНСКАЯ ТАМОЖНЯ

Японская таможня имеет три основные функции. Прежде всего, это сбор таможенных налогов и пошлин. Официально он определен в 1,8% от всех налоговых поступлений в бюджет Японии за год, но фактически таможня приносит государству гораздо больше доходов. Согласно данным Всемирной таможенной организации, в 2011-2012 финансовом году эта цифра составила 11,4%⁶. Вторая функция японской таможни - это обеспечение экономической безопасности общества. Контроль над прохождением товаров через границу позволяет предотвратить проникновение в страну, в т.ч. путем контрабанды, опасных и запрещенных веществ и грузов, таких как наркотики, оружие и др. Наконец, деятельность таможни содействует развитию торговли. Этот аспект становится особенно актуальным в последние годы. В Японии считают, что таможня находится на передовой линии торговых отношений, которые играют важнейшую роль как в развитии национальной экономики, так и в обеспечении благоприятных условий жизни японцев⁷.

Японские таможенные органы входят в систему министерства финансов. Их организационная структура несколько необычна: там отсутствует прямая иерархическая зависимость всех подразделений, занимающихся вопросами таможни. Головным органом является Таможенно-тарифное бюро, во главе которого стоит генеральный директор, но региональные таможенные управления замыкаются не на него, а непо-

средственно на руководство министерства финансов.

Основная задача Таможенно-тарифного бюро - это разработка общей таможенной политики Японии и стратегических вопросов управления таможеней, включая сотрудничество с другими странами.

КАК КОМПЛЕКТУЮТСЯ И ПРОДВИГАЮТСЯ «ГОСУДАРЕВЫ ЛЮДИ»

Работа с персоналом таможенных органов, обучение и повышение квалификации сотрудников возложена на кадровый отдел. Статус государственной службы, к которой относится и таможня, определяется в Японии Конституцией. Согласно ее 15-й статье, «все публичные должностные лица являются слугами всего общества, а не какой-либо одной его части», а следовательно должны, прежде всего, думать не о личном, а об общественном интересе⁸.

Вся система службы в государственных учреждениях Японии основана на принципах пожизненного найма, регулярной ротации, подготовки на рабочем месте, заботы о репутации. Все государственные служащие подразделяются на восемь рангов, а каждый ранг, в свою очередь, имеет 15 разрядов. Ранг зависит от должности, занимаемой человеком в государственной структуре, а разряд - от стажа работы, образования, характеристик и пр.

Назначение на государственную службу, в т.ч. в таможенные органы, производится на основе конкурсных экзаменов. Они открыты для всех граждан Японии; о времени и месте их проведения сообщается в средствах массовой информации. Подобная система была введена в Японии еще в конце XIX в. и действует до настоящего времени практически без изменений. Организацией конкурсных экзаменов занимается



Кастом-кун (паренек из таможни) стал официальным талисманом японской таможни.

Государственное управление по кадрам при кабинете министров: в его составе имеется специальный экзаменационный отдел. Этот орган действует независимо от парламента и правительства, и руководство таможни не может никаким образом повлиять на результаты экзамена.

Содержание конкурсных экзаменов и условия их проведения идентичны для большинства государственных учреждений. Они проводятся отдельно для разных групп в зависимости от образования. Так, экзамен 1-го уровня сдают лица, имеющие университетское образование. Выдержавшие его, как правило, в дальнейшем становятся руководителями. К экзамену 2-го уровня допускаются японцы с неполным высшим образованием или соответствующей квалификацией. Для сдачи экзамена 3-го уровня достаточно диплома средней школы или должной квалификации.

Успешно сдавшим письменный экзамен и прошедшим собеседование в Государственном управлении по кадрам предстоит дополнительное собеседование - непосредственно в том государственном органе, где будет проходить их служба. Что касается таможенной сферы, то сдавшие экзамен 1-го уровня приглашаются в отдел кадров Таможенно-тарифного бюро, а сдавшие экзамен 2-го и 3-го уровней проходят собеседование в отделах кадров региональных таможенных управлений.

Через конкурсные экзамены (*Mid-career exams*) происходит и повышение в должности. Их также ежегодно проводит Государственное управление по кадрам. По закону Японии каждый человек имеет право на повышение в должности и может участвовать в конкурсных экзаменах. Однако существует ряд условий, предъявляемых к претендентам на руководящие посты. Прежде всего, это образовательный ценз. Не имея высшего образования, человек не может рассчитывать на назначение начальником секции или отдела. Конкурс на таких экзаменах традиционно очень высок (25-40 человек на одно место), но их успешная сдача еще не означает автоматического назначения на должность. Этому обычно предшествует не менее чем полугодовой испытательный срок.

При продвижении по служебной лестнице учитываются также стаж работы и деловые качества служащего, которые постоянно изучаются кадровыми структурами. Вклад каждого сотрудника в общее дело оценивается его непосредственным начальником. Осуществляя постоянный контроль за подчиненными (в т.ч. путем опроса коллег), он фиксирует все достижения и промахи сотрудника, регулярно сообщая ему о них в неофициальных письмах. Ежегодно для вышестоящего начальства готовится соответствующий доклад, состоящий из двух частей. В первой части в специальных графах проставляются оцен-

ки «отлично» или «недостаточно» за инициативность, дисциплинированность, способность выполнять задания в срок, тщательность обработки документации, умение строить отношения в коллективе. Вторая часть доклада описательная: обычно она содержит обобщенную характеристику сотрудника, составленную на основе неофициальных писем.

Кроме того, в государственных учреждениях Японии существуют «карточки достижений», в которых фиксируются наиболее значительные успехи каждого сотрудника. В отделах кадров накапливаются и разнообразные неофициальные сведения о служащих, полученные из бесед с начальниками, коллегами и т.д. Вся эта информация, объективность которой обеспечивается использованием различных источников, хранится в личном деле сотрудника. Она в значительной степени влияет на траекторию ротации и дальнейшую карьеру.

Согласно принципу ротации кадров карьера японского служащего предполагает регулярное перемещение по горизонтали и вертикали. Его согласие на это спрашивают лишь в том случае, если перемещение связано с переменой места жительства. Чаще всего карьера специалиста в Японии носит горизонтальный характер. Межведомственная мобильность практически отсутствует, тогда как перемещения чиновников внутри ведомства происходят довольно часто. Управленец среднего звена, например, каждые 3-4 года перемещается в другие отделы, занимая равные по прежнему статусу должности, и лишь затем происходит повышение по вертикали, на более высокую должность. Это позволяет ведомству без особых затрат повышать уровень компетентности руководителей и квалификации сотрудников, обеспечивая гибкость кадрового состава, улучшать систему горизонтальных связей между отделами и службами, решать проблему взаимозаменяемости.

Специфической особенностью японской кадровой политики является культ образованности. Наличие высшего образования дает служащему целый ряд преимуществ на всех этапах карьеры. Так, если лица со средним и специальным техническим образованием при поступлении на службу получают 2-й разряд 8-го ранга, то выпускники университетов зачисляются сразу в 7-й ранг. При дальнейшем служебном повышении выпускники университетов также получают ряд привилегий и льгот. При этом важен и статус университета. Приоритет традиционно принадлежит Токийскому университету: его выпускники гораздо быстрее других проходят нижние ступени административной лестницы и достигают руководящих постов. Большие преимущества дают также специальные знания и юридическое образование. Последним обладает подавляющее большинство (около 70%) высокопоставленных чиновников⁹.

УЧИТЬСЯ И ПЕРЕУЧИВАТЬСЯ

В системе таможенных органов Японии обучение и повышение квалификации персонала занимает центральное место.

Основные задачи подготовки и повышения квалификации кадров для японской таможни возложены на Таможенный институт, который наряду с другими таможенными органами входит в состав министерства финансов Японии¹⁰. Его обязанности определены статьей 70 Правил деятельности министерства финансов и предполагают не только обучение персонала для таможенных органов Японии, но и содействие международному сотрудничеству путем обучения таможенных специалистов других стран.

Подготовка в Институте преследует три основные цели:

- повышение культурного уровня служащих таможенных органов;

Учебный план специализированных курсов Таможенного института на 2011/12 учебный год

Название курса	Учебное заведение	Продолж.	Число обучающихся
Английский язык	Школа иностр. языков	До 3 мес.	До 10
Др. иностр. язык (китайский, корейский, русский)	Центральное отделение	Повыш. уровень – 3 мес. Средн. уровень – 2 мес.	До 15
Экономические исследования	Исслед. институт политики (мин-во финансов)	5 дней	Несколько
Бухгалтерское дело (бюджет и составление контрактов)	Бухгалтерский центр мин-ва финансов	1–3 мес.	5
Налоги и сборы	Нац. налоговый колледж	1 год	2
Полицейское дело	Нац. академия полиции	3 мес.	Несколько
Борьба с наркотиками	Мин-во здравоохран., труда и соц. развития	1 мес.	Несколько
Прокурорская проверка	Исследов. и учебный центр мин-ва юстиции	2 мес.	1
Планирование ресурсов предприятия	Частные компании	2 дня	До 40
Защита прав собственности (повыш. уровень)	Частное учебное заведение	До 3 недель	До 10
Информационные технологии	Частное учебное заведение	До 10 дней	Без огранич.

Таблица составлена по: Compendium of Activities. Customs Training Institute, Ministry of Finance, Japan, WCO Regional Training Centre 2011/12.

- выработка моральных качеств, необходимых для данной работы, таких как строгое соблюдение этических норм, чувство долга и т.д.;

- предоставление возможности получить знания и умения, необходимые для работы в таможенных органах, а также научиться применять их на практике, чтобы выполнять свои обязанности в установленные сроки и с высоким качеством.

Все учебные программы Таможенного института делятся на четыре категории: общие курсы; курсы по управлению; техническое обучение; международные курсы. Кроме того, предусмотрена градация слушателей (уровни 1-3) в зависимости от образования и вида экзамена, который они сдавали при поступлении на службу¹¹. Примечательно, что в японских таможенных органах, как и в других государственных

ведомствах этой страны, переподготовку и повышение квалификации проходят сотрудники всех уровней вплоть до высшего.

Обучение в Таможенном институте с отрывом от работы предназначено главным образом для тех, кто впервые поступает на службу в таможенные органы. Все новички в обязательном порядке прослушивают вводный курс в центральном отделении института. Для слушателей 1-го уровня (с высшим образованием, но без практического опыта работы) продолжительность обучения составляет примерно один месяц, в течение которого они знакомятся с принципами работы таможни и политикой министерства финансов Японии. После завершения курса они распределяются по местам службы и продолжают обучение в процессе повседневной службы под руководством старших офицеров, приоб-

ретая основные знания и навыки, необходимые для выполнения служебных обязанностей.

Слушатели 2-го уровня и специальной программы для повышения в должности обучаются в институте совместно в течение двух с половиной месяцев. Они приобретают широкий спектр знаний по управлению таможней, законам и правилам, имеющим отношение к таможенному делу. Обучение для карьерного роста предназначено для сотрудников, выдвигаемых на более высокую должность, которым необходимы дополнительные знания и навыки, чтобы соответствовать требованиям, предъявляемым ею. В Японии, планируя карьерный рост кадров, считают предпочтительным повышать потенциал сотрудников заранее, пока они еще занимают текущее положение на служебной лестнице.

Слушатели 3-го уровня имеют

еще более широкую программу обучения: в течение шести месяцев им читают лекции не только по таможенным дисциплинам, но и по экономике, международному праву. Они также изучают правила этикета, совершенствуют спортивные навыки, в т.ч. по традиционным видам спорта (дзюдо, кэндо и др.).

Для слушателей 2-го и 3-го уровней предусмотрено наличие советников/кураторов, которые ежегодно назначаются из числа опытных сотрудников региональных управлений таможни. Они проводят со своими подопечными весь период обучения, контролируя этот процесс и оказывая поддержку, если она требуется. Считается, что эта помощь, прежде всего, должна быть направлена на воспитание у будущих сотрудников таможни правильного понимания своих обязанностей по отношению к обществу. По сути дела, они становятся посредниками между слушателями института и его руководством. Кроме того, они объясняют будущим таможенникам правила общежития, следят за их физическим и душевным здоровьем, планируют и организуют различные виды деятельности в период обучения.

Другим видом обучения, предусмотренным Таможенным институтом, является повышение квалификации сотрудников таможни. Оно происходит на курсах, общих и специализированных, имеющих различную продолжительность: от нескольких дней до трех месяцев. Так, все служащие 2-го уровня после четырех лет работы и служащие 3-го уровня после восьми лет работы проходят месячный курс обучения в центральном отделении Таможенного института, знакомясь с современными тенденциями в таможенном деле.

Двухмесячный курс повышения квалификации предназначен для руководителей подразделений, имеющих опыт управленческой работы менее года. Он состоит из лекций и практичес-

ких занятий по всем направлениям таможенного дела. Учебный план специализированных курсов, организованных в 2011/12 гг. в центральном отделении Таможенного института, отражен в *таблице*.

В целом же, набор лекторов для обучения и повышения квалификации сотрудников таможенных органов Японии производится как из числа офицеров таможни, так и из лиц, не имеющих к ней отношения, на основе следующих критериев: достаточно профессиональные знания и навыки по преподаваемой дисциплине, владение методикой преподавания. Руководство Таможенного института считает, что привлечение к преподаванию служащих таможенных органов имеет ряд значительных преимуществ, поскольку в своих лекциях они могут остановиться на специфических моментах, встречаемых в служебной деятельности, и передать слушателям собственный опыт. С другой стороны, привлечение лекторов со стороны необходимо для чтения лекций по теоретическим дисциплинам, таким как криминалистика или экономика, а также для обучения иностранным языкам.

Особое внимание уделяется повышению квалификации управленческих кадров. В институте существует несколько учебных курсов по менеджменту для руководителей разных уровней. На первых ступенях карьерной лестницы больше внимания уделяется техническим аспектам. В дальнейшем в учебную программу вводятся вопросы взаимодействия с другими органами, работающими в контакте с таможней, а также вопросы управления персоналом.

Эти программы построены с учетом теории работы с людьми, знание которой необходимо для эффективного руководства подчиненными.

Считается, что профессиональная подготовка служащих таможни бывает особенно эффективна, когда обучение в Таможен-

ном институте сочетается со стажировкой на рабочем месте. Именно такую систему рекомендует Комиссия по повышению квалификации служащих таможни наилучшим. В случаях горизонтальной ротации кадров, когда служащего переводят на другую работу в таможенных органах, начальный курс подготовки в области новых обязанностей с ним проводят старшие офицеры подразделения. Преимуществами такого вида обучения считаются его практическая направленность и дешевизна в связи с отсутствием дополнительных затрат.

Также в Японии считают, что для выполнения обязанностей на высоком уровне таможенники должны обладать гибкостью, мыслить глобально и легко впитывать новые идеи. На развитие этих качеств также направлено обучение таможенного персонала как в стенах Таможенного института, так и непосредственно в процессе службы.

Распространенным способом повышения квалификации таможенников Японии является самоподготовка. Таким путем, в частности, осваиваются иностранные языки, бухгалтерское дело, ведется подготовка к квалификационному экзамену по специальности - по плану региональных отделений таможни или Таможенного института. Руководство института всячески приветствует самоподготовку и оказывает финансовую поддержку тем служащим, которые приобретают дополнительные знания и навыки вне служебных помещений в свободное время. Все расходы на материалы для самоподготовки сначала несет сам обучающийся, но при окончании подготовки по запланированному курсу ему возмещают от 50 до 100% расходов.

В Таможенном институте существует Центр международного таможенного сотрудничества / Международный учебный отдел. Он организует международные учебные курсы, начиная с 1970 г., и с этого времени играет решающую роль в организации между-

народного обучения сотрудников таможенной администрации Японии. В рамках программы технического сотрудничества Японии с другими странами Таможенный институт регулярно проводит учебные курсы для сотрудников таможенных органов развивающихся стран - вместе с Таможенно-тарифным бюро и региональными таможнями по совместно разработанным планам. Курсы финансируются из трех источников: двухсторонней программы помощи и технического сотрудничества Таможенно-тарифного бюро Японии с таможенным органом другой страны, Фонда таможенного сотрудничества Всемирной таможенной организации либо Японского агентства международного сотрудничества.

За первое десятилетие XXI в. были проведены следующие курсы:

1. Содействие международной торговле;
2. Таможенная оценка;
3. Послетаможенный аудит;
4. Классификация и система правил прохождения товаров;
5. Правила определения происхождения товара;
6. Защита интеллектуальной собственности;
7. Управление системой обучения;
8. Семинар по таможенному администрированию;
9. Учебные курсы по особенностям таможенного законодательства отдельных стран.

Международным учебным отделом также разработаны и проводятся курсы повышения квалификации по правоохранительным мерам при таможенном досмотре, защите авторских прав, подготовке собак к обнаружению наркотиков и др. Существует здесь и программа стипендий/стажировок - как для японских таможенных органов, так и для таможен стран Азиатско-Тихоокеанского региона. С июня 2004 г. Таможенный институт считается региональным Азиатско-Тихоокеанским учебным

центром Всемирной таможенной организации и с этого времени является местом проведения региональных семинаров и конференций по вопросам таможенного контроля.

Анализ кадровой политики и профессиональной подготовки японских таможенников показывает, что они весьма специфичны и значительно отличаются от подобной работы в других странах. Во многом это связано с особенностями японского менеджмента. В японском обществе традиционно благосостояние группы ценится выше индивидуального, поэтому на первое место всегда выходят общественная гармония, единство и преданность, а в центре стоит группа, а не отдельный человек. Коллектив для японцев - это традиционная форма существования, и группой они работают более эффективно, чем представители других народов, особенно когда перед ними поставлена сложная задача. Ради общего блага, ставя во главу угла интересы группы и будучи дисциплинированным, японец способен на экстраординарные усилия.

При достаточно жесткой вертикальной иерархии значение статуса руководителя в Японии не носит преувеличенного характера: любой начальник здесь вполне достижим. Японцы проявляют уважение не к посту, занимаемому человеком, а к его личным достижениям и опыту. Эффективным руководителем считается тот, «кто обладает способностью активизировать энергию группы до высшей точки, делая вид, что не знает о том, что происходит, пока полностью не будет контролировать ситуацию; ...умело располагает вокруг себя последователей, которым можно доверять; обладает умением инструктировать подчиненных, не говоря ни слова»¹². Все эти психологические особенности и черты менталитета японцев заложены в основу управления персоналом, системе профессионального обучения, мотивации и стимулирования к труду.

* * *

Для японской государственной службы, хорошо подготовленной и неподкупной, характерно традиционное уважение к статусу государственного служащего, строгий контроль над системой госслужбы, а также эффективность подготовки и переподготовки кадров в связи с принципом пожизненного найма и постоянными технологическими изменениями. Даже предпринимая попытки заимствования и внедрения принципов западного стиля управления, японцы подстраивают их под свои условия, выбирая те, которые в наибольшей степени соответствуют их национальным ценностям.

¹ Президент России. Официальный сайт. Владимир Путин принял участие в работе Делового саммита АТЭС. 7.09.2012 - <http://xnd1abbgf6aiiy.xnp1ai/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/16410>

² APEC Leaders address Customs issues in Vladivostok Declaration - www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2012/september/apac-leaders-declaration.aspx

³ Таможенное оформление тормозит отгрузку японских грузов - <http://www.tks.ru/news/nearby/2010/05/05/0002>

⁴ Итоги 2010 г. // ДВ таможенное управление - www.dvtu.customs.ru

⁵ Там же. С. 29.

⁶ World Customs Organization Annual Report 2011-2012 - http://www.wcoomd.org/en/topics/-/media/WCO/Public/Global/PDF/Media/WCO%20Annual%20Report/Annual_Report_2011-12_en.ashx

⁷ Aoyama Yukiyasu. Perspectives of Customs in the 21st Century: From the Experience of Japan Customs // World Customs Journal, 2012. V. 2, № 1.

⁸ Конституция Японии // Меганциклопедия Кирилла и Мефодия - www.mega-book.ru/Article.asp?AID=641798

⁹ Чубинский В.В. Государственное управление и государственная служба за рубежом. Япония - www.evcpk.ru/gosudarstvennoe-upravlenie-i-gosudarstvennaya-sluz/3638-yaponiya-2.html

¹⁰ Customs Training Institute (Japan) - www.customs.go.jp/cti/top_eng.html

¹¹ Compendium of Activities. Customs Training Institute. Ministry of Finance, Japan. WCO Regional Training Centre. 2011/12. Tokyo, 2011. P. 7.

¹² Кузнецова Н.В. Универсальность японского менеджмента // Известия Восточного института Дальневосточного государственного университета. Япония. Владивосток, 1998. С. 19.