

© 2008 г. В.М. Шаля

РОЛЬ КОММУНИКАТИВНОЙ ФУНКЦИИ В РАЗВИТИИ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ

Дается интерпретация коммуникативной функции правовой культуры применительно к таможенным органам Южного таможенного управления. Характерные для общества в целом особенности коммуникативной функции правовой культуры в таможенных коллективах играют особую роль. Показано, как недостаточно эффективные связи между различными субъектами: отдельными должностными лицами, таможенными органами различного уровня, таможенной системой и обществом в целом приводят к снижению уровня правовой культуры.

Ключевые слова: правовая культура, должностные лица, таможенные органы, правовая социализация, коммуникативная функция.

Коммуникативная функция, являясь одним из функциональных проявлений правовой культуры, обеспечивает в таможенных коллективах грамотное в правовом отношении и уважительное в человеческом плане общение должностных лиц между собой и с гражданами, участниками внешнеэкономической деятельности, представителями других правоохранительных органов, зарубежными коллегами; идейно-правовые связи должностных лиц: как горизонтальные, так и от поколения к поколению, преемственность правового опыта и совершенствование стиля и методов работы. Анализ показал, что за период после создания в 1992 г. Северо-Кавказского (Южного) таможенного управления на должности начальника управления сменились пять должностных лиц, проработавших в занимаемой должности от неполных двух до семи лет. За период службы они получали соответствующие должности звания, высокие ведомственные и государственные награды. Со всеми были заключены, в соответствии со ст. 10 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ, контракты. В конечном счете, все были уволены из таможенных органов с различных должностей до истечения срока контракта: четверо (80%) – на основании поданного заявления и один – за систематические нарушения дисциплины. Подобная картина характерна и для начальников таможен: 62% из числа уволившихся в целом по ФТС России в первой половине 2008 г. завершили карьеру в таможенных органах до истечения срока контракта на основании поданных заявлений.

Публичная оценка труда руководителей, смещенных на основании поданного заявления, не даётся, они не получают признания заслуг. Однако и о мерах дисциплинарного или иного воздействия в рамках действующего законодательства, свидетельствующих о

совершенных проступках или нарушениях, не сообщается. Об истинных причинах досрочных увольнений можно судить по публикациям или по другим косвенным признакам. Так, газета «Коммерсантъ» смену руководства ФТС России в мае 2006 г. и последующую волну отставок руководителей региональных таможенных управлений связывает с «серией коррупционных скандалов» [1]. Официальных публичных комментариев по этим вопросам, как правило, нет, анализ совершённых ошибок или нарушений не проводится, вопрос об ответственности уволенных и оставшихся на должности руководителей таможенных органов за некие противоправные деяния в рамках действующего законодательства не рассматривается. В числе других причин пресса называет и увольнение должностных лиц, отличавшихся личной преданностью прежнему руководству. Так, «Новая газета» отмечает, что в 2005-2006 гг. «таможни чистили от тех, кто работал еще при Ванине и Гутине» [2].

Сам факт личной преданности руководству в мировой практике административной деятельности не является чем-то предосудительным. [Г.А. Сатаров](#) и [К.А. Головщинский](#) указывают, что во всех странах принято различать карьерных служащих и политических назначенцев, зависящих от политического руководства страны [3]. Подобное ограничение вполне разумно: политические назначенцы подбираются по мотивам личной преданности, являются проводниками политической воли своего патрона и контролируют работу карьерных чиновников. Вместе с тем руководители таможенных органов являются сотрудниками, вопросы назначения и увольнения которых регулируются Федеральным законом «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ и не могут рассматриваться как политические назначения. В то же время, мотивированные решения об увольнении должностных лиц такого уровня, как заместители руководителя ФТС России, начальники региональных таможенных управлений, на наш взгляд, должны приниматься публично. Подобные подходы к решению кадровых вопросов, отличающиеся недосказанностью и пренебрегающие ценностью правовой процедуры, не предполагают заинтересованного отношения к опыту предшественника, не гарантируют осуществления преемственности и развития правовой опыта, как связи между этапами развития системы, снижают степень доверия подчинённых руководителю и не могут способствовать совершенствованию правовой культуры должностных лиц. Трудно также оценить урон, который наносит правовой культуре таможенников, правосознанию должностных лиц неуверенность руководителя в завтрашнем дне, убежденность в своей незащищенности, которые, по нашему убеждению, влекут за собой боязнь ответственности, неуверенность в себе при необходимости принятия самостоятельных решений.

Правовая культура связана с информированностью должностных лиц. Информация, необходимая для принятия решений, чаще всего носит правовой характер, зачастую содержит сведения об отклонениях от правовых норм. Проблемы совершенствования правовой культуры должностных лиц находят свое отражение и в интерактивной составляющей коммуникативной функции правовой культуры. Участник коммуникативного процесса при передаче информации предполагает ответную реакцию, активность своего партнёра,

учёт его интересов и целей. Интерактивный коммуникационный процесс важен как в направлении «ФТС России – региональные таможенные управления (далее РТУ) – ФТС России» и «РТУ – таможня – РТУ», так и в направлении «таможенные органы – участники внешнеэкономической деятельности – таможенные органы». Рассматривая первое из этих направлений, мы отмечаем, что существующая система отчетности предполагает систематическое поступление из таможен и таможенных постов в вышестоящий таможенный орган информации, обеспечивающей реализацию принципа управляемости системы. В то же время обмен информацией только по принципу: «приказ – отчет о выполнении» не может обеспечить в полной мере реализацию коммуникативной функции правовой культуры, поскольку она служит не только для передачи информации, ее задача состоит в объединении участников диалога для осуществления совместной правозначимой деятельности. Если возникают несогласованность, столкновение различных позиций, то повышается интенсивность и качество информационного обмена и достигается взаимное понимание субъектов коммуникации.

В ходе такого общения должностное лицо включается в социально-правовую деятельность, способствующую процессу формирования правовой культуры. Именно здесь, в правотворческой работе, обсуждении проектов важнейших нормативных правовых актов должностные лица не только познают правовые нормы и различные правовые явления, но и формируют свою правовую компетентность и сознательность. Репрезентативный опрос, проведенный автором настоящей статьи среди должностных лиц таможенных органов юга России, показал, что на вопрос: «Приходилось ли Вам участвовать в работе по подготовке и направлению предложений по корректировке государственных и ведомственных нормативных правовых актов?» 75,49% опрошенных должностных лиц ответили отрицательно. В подавляющем большинстве случаев в качестве коммуникатора сегодня выступает вышестоящий таможенный орган, который обладает определенными властными полномочиями в отношении таможенного органа – коммуниканта. По этому каналу идет в основном односторонняя передача информации в направлении «ФТС России – РТУ – таможня». Зачастую это приводит к изданию нормативных правовых документов, оторванных от реальной жизни и практики, излишне теоретизированных, не способствующих развитию правовой культуры. Развитие двусторонней связи, по которой должностное лицо могло бы проявить активность, подать юридически значимый информационный сигнал о своих предпочтениях, является одним из направлений, позволяющих совершенствовать правовую культуру должностных лиц.

Интерактивный коммуникационный процесс «таможенные органы – общественность (участники внешнеэкономической деятельности) – таможенные органы» представляет особый интерес. Здесь содержится уникальное и эффективное средство совершенствования правовой культуры должностных лиц через развитие их социально-правовой активности, формирование заинтересованности в признании ценности прав и свобод человека, правовой процедуры при решении споров. Ситуация во взаимоотношениях таможенных органов и бизнеса, условия, в которых работает бизнес в сфере внешнеэкономической дея-

тельности должны постоянно находиться в поле зрения таможенных органов, ведь комфортная система взимания таможенных пошлин необходима, прежде всего, бизнесу. На официальном сайте Правительства Российской Федерации указано, что ФТС России особое внимание в 2007 г. уделяла учету мнения общественности, высказываемому как в средствах массовой информации, так и на организованных площадках диалога с деловыми кругами. Создан Общественно-консультативный совет по таможенной политике при ФТС России (ОКС). В состав Совета вошли лидеры отечественного бизнеса, представляющие различные отрасли экономики, представители Общественной палаты Российской Федерации. На основе конструктивного взаимодействия таможенных органов и деловых кругов ОКС оказывает содействие разработке и реализации таможенной политики Российской Федерации [4]. В аналитической программе ФТС России "Борьба с проявлениями коррупции и должностными преступлениями в таможенных органах на период 2007-2009 гг." взаимодействие с бизнесом указывается в числе основных мер, направленных на борьбу с коррупцией [5]. Это требование, по мнению разработчиков программы, полностью соответствует одному из принципиальных направлений антикоррупционной стратегии Всемирной таможенной организации (ВТамО), изложенной в Арушской декларации ВТамО, одобренной сессией Совета ВТамО в июне 2003 г. Однако, фактически и здесь применяется избирательный подход к определению субъектов взаимодействия и отдается предпочтение сотрудничеству с крупным бизнесом. В то же время в декларации Аруша ВТамО в перечне основных элементов, обеспечивающих наиболее практичную основу для разработки и реализации ряда антикоррупционных мер или стратегий, указаны отношения с частным сектором в широком смысле этого понятия [6].

Сложившаяся практика взаимодействия с представителями бизнеса, как видим, свидетельствует о том, что в качестве оппонентов таможенники предпочитают представителей крупнейших компаний. Условия для бизнеса в нашей стране не самые комфортные. По оценке Всемирного банка индекс "легкости ведения бизнеса" в России за последние 6 лет постоянно ухудшается и в 2006 Россия заняла по этому показателю 96-е место из 175 [7]. При этом наиболее уязвим и зависим от властных структур малый и средний бизнес. Генеральный директор журнала «Знание-Сила» И.А. Харичев в июле 2007 г. отмечал, что «малые и средние предприниматели в полной мере испытывают гнет всевозможных чиновников, криминальных группировок и правоохранительных структур, которые во многом уже подменили криминальные группировки. Крупный бизнес не сделает ни одного серьезного шага, не испросив разрешения в Кремле» [8].

К схожему выводу пришли и авторы исследования, проведенного под эгидой Регионального общественного фонда "Информатика для демократии" (ИНДЕМ): малый бизнес находится в относительно более тяжелых условиях, работает в относительно более агрессивной среде и располагает меньшим инструментарием защиты от бюрократии, чем средний и крупный бизнес [9, с. 8-10]. Позиция бизнесменов этой категории в вопросах оценки существующей нормативно-правовой базы таможенной деятельности, профессионализма и компетентности, уровня правовой культуры таможенников остаётся для таможенных ор-

ганов наименее исследованной, зачастую не учитывается при разработке таможенной политики и не позволяет влиять на развитие правовой культуры должностных лиц. Правовая социализация личности должностного лица показывает, что усвоение им ценностно-нормативного правового опыта не может замыкаться рамками одной страны, тем более при интенсивно развивающемся торговом, информационном и культурном обмене между государствами. Британский юрист профессор Дэвид Нелкен (David Nelken) подчеркивает, что национальная правовая культура, если рассматривать ее в рамках различных отраслей права, не обязательно однородна. При этом юристы, специализирующиеся в отдельных отраслях права, могут иметь меньше общих точек соприкосновения с другими юристами вне области их профессиональных интересов, нежели со своими зарубежными коллегами [10]. Вместе с тем профессор Ю.Г. Кисловский в учебнике «История таможенного дела России», изданном Российской таможенной академией и рекомендованном для студентов вузов, обучающихся по специальности «юриспруденция» и «таможенное дело», безоговорочно утверждает, что «воздействие западной культуры на сознание народа российского... представляет серьезную опасность и приводит к негативным явлениям» [11, с. 233].

Широкое понятие культуры включает в себя огромный спектр культур разных народов, создаваемый постепенным, преемственным его развитием, общей работой сменяющихся поколений, капитализацией их социального опыта и совместного труда. Понятно, какое важное место в этой обойме занимает правовая культура как общества в целом, так и различных социальных и профессиональных групп. Учитывая эти обстоятельства, нельзя согласиться с позицией уважаемого автора учебника и надо признать правоту академика В.С. Нерсесянца, писавшего: «Опыт недавнего исторического прошлого нашей страны показал, какие печальные последствия имеют попытки ограничить культуру, в том числе и правовой ее срез, лишь собственными рамками» [12, с. 407]. Именно западная культура, по мнению И.А. Харичева, где обычаи и традиции разных народов очень разнятся между собой, выпестовала то, что объединяет их культуры – законопослушность, высокую поведенческую культуру, такие отношения государства и человека, при которых во главу всего ставится человек. Помочь становлению демократического государства и гражданского общества может последовательная работа по привитию западноевропейской правовой культуры, поведенческой культуры, культуры деловых отношений, культуры взаимоотношений человека и государства, общества и власти. Для этого нужны серьезные просветительские программы [8]. Безусловно, разнообразие культур представляет большую ценность, и мировое сообщество стремится поддерживать их самобытность. В ст. 1 Всеобщей декларации о культурном разнообразии ЮНЕСКО сказано, что, будучи источником обменов, новаторства и творчества, культурное разнообразие так же необходимо для человечества, как биоразнообразие для живой природы [13].

Очень сложно найти баланс, с одной стороны – идентичных для всех современных развитых стран либеральных стандартов организации и функционирования государства, с другой – национально-исторической и уникальной культурной специфики России. По существу, это баланс между процессами глобализации и тем, что Айрис Янг (Iris Marion

Young) называла движением за идентичность и особость [14]. Еще сложнее научиться удерживать этот баланс. Но в том то и заключается политическая мудрость: суметь ежеминутно поддерживать границы, отделяющие «нас» от «них» в состоянии проницаемости, динамичности и изменчивости.

Существующие сегодня контакты должностных лиц по обмену опытом и обучению за рубежом носят скорее эпизодический характер. Вопрос о приглашении для участия в работе отраслевых семинаров специалистов из ближнего и дальнего зарубежья, преподавателей из известных европейских и североамериканских вузов даже не ставится. Не осуществляется также издание на постоянной основе печатных и электронных материалов об опыте работы зарубежных таможенных органов. Существенную роль в вопросах повышения уровня правовой культуры могли бы сыграть и регулярные обзоры прессы сопредельных стран, публикующей материалы, как о работе таможенников своих стран, так и российских. Такой «взгляд со стороны» позволил бы по-новому оценить многие процессы, происходящие в системе таможенных органов, и скорректировать проводимую воспитательную работу. Не способствует развитию коммуникативной функции правовой культуры и недостаточная языковая подготовка российских таможенников. Одним из негативных факторов является отсутствие для этого материальных стимулов. В денежное содержание федеральных государственных гражданских служащих, определенное статьей 50 федерального закона от 27.07.2004 №79-ФЗ законодатель даже не предусмотрел выплаты надбавок за знание и применение в практической работе иностранных языков. Можно сделать вывод, что сегодня должна идти речь о мерах по созданию необходимых условий для активизации процесса развития правовой культуры. В числе таких мер, мы выделяем наиболее актуальные. Основой развития правовой культуры должностных лиц таможенных органов на институциональном уровне должно стать формирование у них повышение общей нравственности, популяризация правовых знаний, борьба с любыми проявлениями беззакония и произвола, повышение уровня профессионализма.

Не отрицая уже сделанное и поддерживая усилия ФТС России, направленные на проведение воспитательно-профилактической работы, необходимо продолжить поиск эффективных средств и методов такой деятельности. Прежде всего, необходимо отказаться от существующей системы оценок результатов проводимой воспитательной работы по количественным показателям и «привязать» её результаты к мнению общественности, для чего использовать современные методы изучения общественного мнения, включая глубинные интервью, анализ публикаций в средствах массовой информации и т.д. При этом привлекать для этой работы независимые экспертные социологические организации, использовать положительно себя зарекомендовавшие себя в бизнесе технологии «тайный покупатель» (mystery shopper) [15] и т.д. Внутренний мониторинг настроений в таможенных коллективах, оценка уровня профессионализма, осуществляемая по научно обоснованным методикам, а также обратная связь должны стать постоянным элементом деятельности каждого таможенного органа. Необходимо учитывать и возможное неприятие должностными лицами проводимых мероприятий, в особенности антикоррупционной

направленности. Проводимые мероприятия должны включать в себя и применение санкций.

Литература

1. Шарипова А. Таможню выводят из «серой» зоны // Коммерсантъ. 2008. 7 марта.
2. Шлейнов Р. Три контр-банды. Если МВД пойдет войной на ФСБ, а ФСБ — на таможню, кто кого победит? // Новая газета. 2006. 18 мая.
3. Сатаров Г.А., Головщинский К.И. Административная реформа и противодействие коррупции. // Отечественные записки. 2004. №2.
4. Основные итоги деятельности федеральных органов исполнительной власти в 2007 г. и задачи на 2008 г. // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. <http://www.government.ru/>.
5. Приказ ФТС России от 05.10.2006 № 964 «Об утверждении аналитической программы ФТС России «Борьба с проявлениями коррупции и должностными преступлениями в таможенных органах на период 2007-2009 гг.».
6. Правовые аспекты разработки антикоррупционной программы в международном законодательстве // <http://www.alldocs.ru/zakons/redirect.php?id=7556>.
7. McFaul Michael, Stoner-Weiss Kathryn The Myth of the Authoritarian Model. How Putin's Crackdown Holds Russia Back // Foreign Affairs. January/February, 2008. Vol 87, № 1.
8. Харичев И.А. Культура и будущее России. <http://www.polit.ru/analytics/2007/07/05/culture.html>.
9. Головщинский К.И., Пархоменко С.А., Римский В.Л., Сатаров Г.А. Бизнес и коррупция: проблемы противодействия. Итоговый отчет. М. 2004.
10. Nelken David Using The Concept Of Legal Culture // Australian Journal of Legal Philosophy. 2004.
11. Кисловский Ю.Г. История таможенного дела России. Книга 2. М. 2004.
12. Нерсесянц В.С. Проблемы общей теории права и государства. М. 2006.
13. Всеобщая декларация о культурном разнообразии, 2 ноября 2001 г., UNESCO Doc. 31C/Res 25, Annex 1 (2001) // University of Minnesota Human Rights Center and Library. <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/Rindex.html>.
14. Young Iris M. Global Challenges: War, Self-Determination, and Responsibility for Justice. Cambridge. 2007.
15. Тайные покупатели ВТБ. // Ведомости. [2008. 2 сентября](#).