

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТАМОЖЕННЫЙ КОМИТЕТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
РОССИЙСКАЯ ТАМОЖЕННАЯ АКАДЕМИЯ**

На правах рукописи

ВИТЮК ВЛАДИМИР ВАСИЛЬЕВИЧ

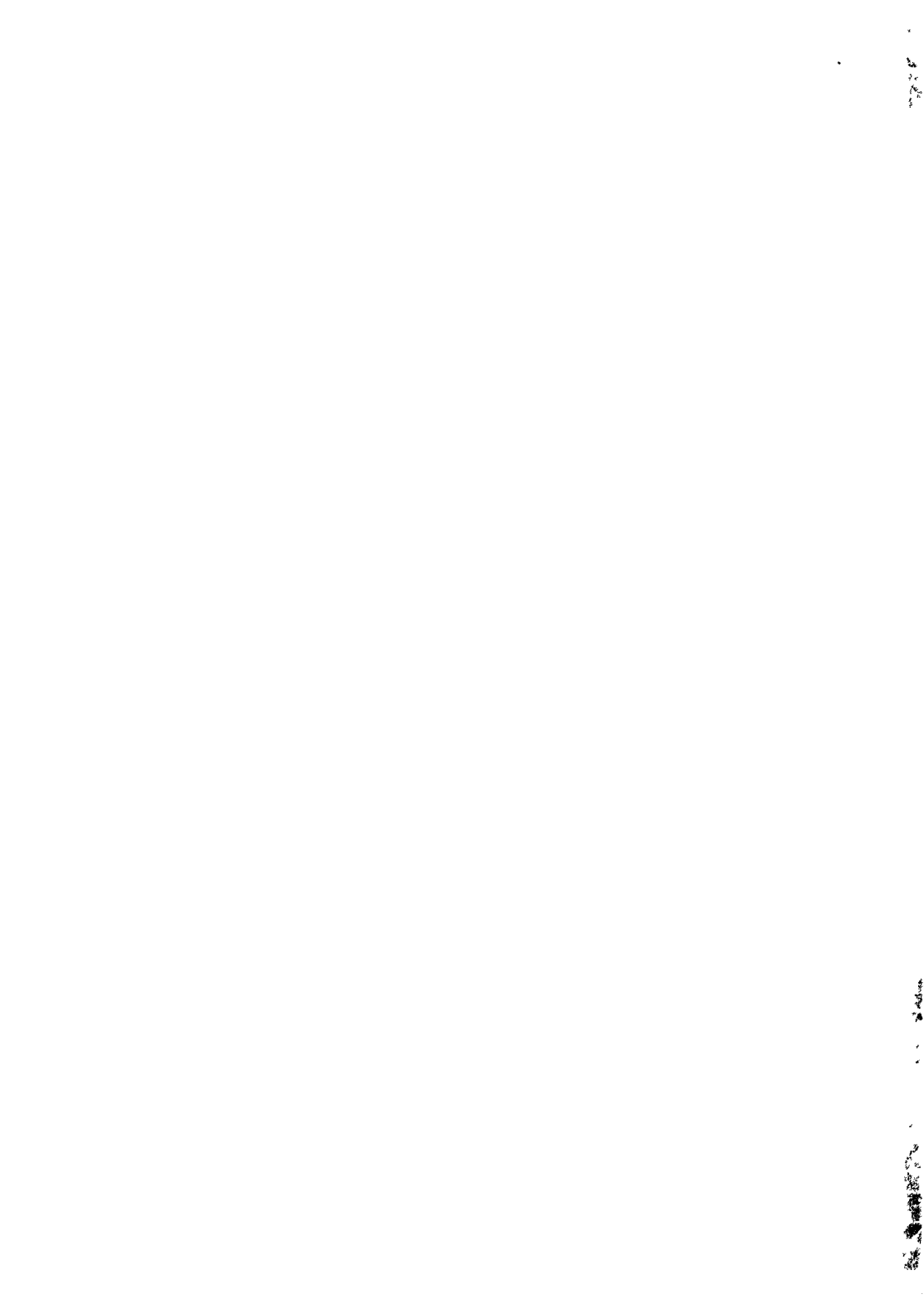
**ТАМОЖЕННАЯ СЛУЖБА КАК ОСОБЫЙ ВИД
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**СПЕЦИАЛЬНОСТЬ 12.00 02 - КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО,
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО,
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО**

АВТОРЕФЕРАТ

**ДИССЕРТАЦИИ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ
КАНДИДАТА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК**

МОСКВА - 2000



2005-4
32043

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТАМОЖЕННЫЙ КОМИТЕТ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
РОССИЙСКАЯ ТАМОЖЕННАЯ АКАДЕМИЯ**

На правах рукописи

ВИТЮК ВЛАДИМИР ВАСИЛЬЕВИЧ

**ТАМОЖЕННАЯ СЛУЖБА КАК ОСОБЫЙ ВИД
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**СПЕЦИАЛЬНОСТЬ 12.00.02 - КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО;
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО;
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО**

АВТОРЕФЕРАТ

**ДИССЕРТАЦИИ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ
КАНДИДАТА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК**

МОСКВА - 2000

999435

2

Диссертация выполнена на кафедре
теории и истории государства и права
Российской таможенной академии.

Научный руководитель: Мухаев Рашид Тазитдинович
доктор политических наук, профессор

Официальные оппоненты: Черемных Геннадий Григорьевич
доктор юридических наук, профессор

Рагулин Дмитрий Дмитриевич
кандидат юридических наук, доцент

Ведущая организация: Московский государственный социальный
университет, кафедра конституционного,
административного и муниципального права

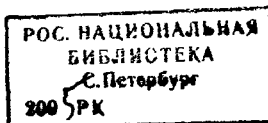
Защита состоится 25 мая 2000 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета К.180.01.02 по юридическим наукам Российской таможенной академии по адресу: г. Люберцы, Комсомольский проспект, 4.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской таможенной академии.

Автореферат разослан 24 апреля 2000 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник

А.Н. Яцушко



I. Общая характеристика работы

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена рядом причин. *Во-первых*, возрастанием роли и значения таможенной службы Российской Федерации не только как органа исполнительной власти, регулирующего вопросы внешнеэкономической деятельности государства, а также как контролирующего и правоохранительного органа. Переход экономики страны на условия рыночных отношений, демонополизация внешнеэкономической деятельности, выделение таможенных органов в самостоятельную государственную структуру и многие другие факторы привели к тому, что полномочия и функции более чем двух десятков министерств и ведомств России перешли к таможенным органам: экономических, статистических, правоохранительных и др. Выполнение этих функций стало неотъемлемым элементом компетенции таможенных органов Российской Федерации. В этой связи деятельность таможенных органов является универсальной и специфичной, она не имеет аналогов. Ее многоплановость проявляется в разнообразии социальных функций, выполняемых таможенными органами и закрепленными в ст. 10 ТК РФ. Подобная многофункциональность нуждается в четкой нормативной регуляции, что является неременным условием эффективной деятельности таможенных органов.

Во-вторых, необходимостью определения места и роли таможенных органов Российской Федерации в системе государственной власти в условиях конституирования таможенной службы как особого вида государственной службы. Принятие Конституции Российской Федерации 1993 года, а также ряда федеральных законов по вопросам государственной службы, существенно трансформировало подход к анализу данного феномена, открыли возможность формирования новой парадигмы, ассимилировав часть предыдущих знаний по данному вопросу в современную теорию государственного управления. Однако, Федеральный закон РФ от 31 июля 1995 г. "Об основах государственной службы Российской Федерации" не регламентирует статус так называемой

“милитаризованной” государственной службы, к каковой относится таможенная служба, не распространяется на лиц, занимающих государственные должности государственной службы, не включенные в Реестр государственных должностей государственной службы Российской Федерации, являющийся частью Реестра государственных должностей РФ. Следовательно, за рамками правового регулирования данного Федерального закона остается огромная армия государственных служащих, являющихся таковыми по сути, но не по определению, данному в нем. Особое место среди них занимают сотрудники таможенных органов. Данное обстоятельство нарушает единство государственной службы в Российской Федерации и вызывает необходимость регулирования данного вида службы специальным законодательством. Таким образом, модернизация таможенной системы невозможна без создания научно обоснованной концепции регулирования таможенной службы в РФ, базирующейся на эффективно действующей системе правовых норм, соблюдении законности и гарантии прав человека и гражданина. Осуществляемые реформы таможенной службы в Российской Федерации влекут потребность в соответствующих научных исследованиях.

В-третьих, продвижение российского общества по пути трансформирования его важнейших сторон, интеграция его в мировое сообщество обуславливают необходимость определения основных направлений модернизации таможенной службы на длительную перспективу, потребность правовой регламентации статуса и особых полномочий сотрудников таможенных органов, вопросов социально-правовой защиты и квалификации их ответственности.

Все эти факторы обусловили необходимость комплексного теоретико-методологического и прикладного исследования таможенной службы как особого вида государственной службы.

Степень разработанности проблемы. В качестве самостоятельной проблема системного анализа таможенной службы в современном российском праве пока не была предметом исследования. Различные стороны правового

статуса таможенных органов рассматривались в работах по общей теории права, конституционному, административному праву и организации государственной службы, таможенному, гражданскому, трудовому праву, праву социального обеспечения, философских и экономических исследованиях. В процессе исследования автор опирался на научные работы Алехина А.П., Бахраха Д.Н., Бернова Е.А., Бельского К.С., Габричидзе Б.Н., Игнатова В.Г., Кисловского Ю.Г., Козлова Ю.М., Козырина А.Н., Лазарева Б.М., Маркова Л.Н., Мовчан И.И., Манохина В.М., Ноздрачева А.Ф., Овсянко Д.М., Сандровского К.К., Старилова Ю.Н., Тихомирова Ю.А., Чемакина И.М., Ямпольской Ц.А. и других.¹

Попытка монографического анализа была предпринята в исследовании Габричидзе Б.Н. и Зобова В.Е.² Однако она основана на законодательстве, которое перестало действовать, и не содержала анализа вопросов правового регулирования служебных отношений, складывающихся в правоприменительной деятельности таможенных органов. В современный период вопросы государственной службы становятся предметом анализа служебного права как самостоятельной отрасли права, законодательства, науки.³

Однако особенности правового регулирования таможенной службы в Российской Федерации как особой разновидности общественно-полезной деятельности публичного характера пока не стали предметом концептуального осмысления. Настоящая диссертация является попыткой критического переосмысления накопленного теоретического материала и формулирования новой парадигмы анализа таможенной службы, соответствующей новым государст-

¹ См.: Лазарев Б.М. Государственная служба М., 1993; Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации. М., 1996; Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. М., 1997; Алевин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1996. Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993; Основы таможенного дела М., 1996; Исполнительная власть в Российской Федерации Проблемы развития / Отв ред. докт юр наук И.Л.Бачило М., 1998; Государственная служба Российской Федерации: первые шаги и перспективы. М., 1997; Атаманчук Г.В. Новое государство: поиски, иллюзии, возможности Славянский диалог. М., 1996; Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса М., 1998; Игнатов В.Г. Государственная служба России. Ростов-на-Дону, 1997; Холодова Е.В. Правовое регулирование труда государственных служащих. М., 1995; Матирко В.И. Формирование кадрового потенциала федеральных органов исполнительной власти. М., 1997 и др.

² См.: Габричидзе Б.Н., Зобов В.Е. Таможенная служба в Российской Федерации. М., 1993

³ См.: Стариков Ю.Н. Служебное право М., 1996.

венно-правовым, политическим и экономическим реалиям и общепризнанным принципам и нормам международного права.

Объектом исследования является деятельность особой социальной группы государственных служащих - таможенных служащих как разновидность общественно-полезной деятельности, связанной с реализацией властных полномочий, функций и задач, возложенных государством на таможенные органы.

Предмет диссертационного исследования составляет нормативное регулирование совокупности общественных отношений, которые складываются в процессе организации и осуществления службы в таможенных органах РФ, деятельность которой направлена на обеспечение защиты экономического суверенитета и экономической безопасности России. Они имеют сложный и комплексный характер, поскольку реализуют систему функций: исполнительно-распорядительную, правоохранительную, контрольную, фискальную и иные.

Цель настоящего диссертационного исследования состоит в формулировании парадигмы, позволяющей выявить специфику и место таможенной службы Российской Федерации в системе государственной службы России, современное состояние законодательства о таможенной службе на основе анализа международного опыта, критического переосмысления действующего российского законодательства и практической деятельности таможенных органов. Опираясь на сформулированные выводы и положения определить тенденции совершенствования нормативного регулирования службы в таможенных органах РФ. Поставленная цель осуществляется посредством решения следующих задач:

1. Выявить специфические признаки таможенной службы Российской Федерации, позволяющие характеризовать ее как особую разновидность государственной службы России в контексте анализа ее функций и задач;

2. Сформулировать систему принципов организации службы в таможенных органах Российской Федерации, раскрыть их содержание и возможности в повышении эффективности реализации функций таможенных органов;

3. Осуществить анализ современного состояния законодательства о таможенной службе Российской Федерации на предмет его соответствия международным стандартам и практике сегодняшнего дня;

4. Определить основные направления совершенствования нормативного регулирования и управления службой в таможенных органах Российской Федерации в целях повышения ее эффективности;

5. Выявить актуальные проблемы правового регулирования и социально-правовой защиты сотрудников таможенных органов в Российской Федерации.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют как общенаучные методы, такие как системный анализ, единство исторического и логического, социологический, восхождение от абстрактного к конкретному, так и частнонаучные правовые методы исследования, как, например, сравнительно-правовой, технико-юридический метод, метод правового моделирования и т.д.

Нормативная база диссертационного исследования представлена международными актами, Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента и Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и ведомств, ведомственными нормативными актами Государственного таможенного комитета РФ. Наряду с этим использовалось законодательство СССР и РСФСР: Законы РСФСР, постановления Правительства СССР, иные ведомственные нормативные правовые акты.

Научная новизна диссертационной работы состоит в попытке системного анализа института государственной службы в таможенных органах РФ через генезис, социальное назначение и нормативное регулирование данного

вида службы. Диссертация представляет собой первый опыт комплексного изучения проблем службы в таможенных органах РФ.

Автор исходит из необходимости разведения понятий “должностные лица” как особые субъекты права (сотрудники таможенных органов) и “работники таможенных органов”, обладающие различным правовым статусом. Специфика правового статуса сотрудника таможенных органов рассматривается через выявление особенностей функционального назначения таможенных органов в механизме государства и сравнительного анализа законодательства о государственных служащих и сотрудниках таможенных органов.

На защиту выносятся следующие положения, имеющие теоретическое значение:

1. На основе критического анализа существующих в юридической науке подходов, формулируется комплексное определение понятия таможенной службы в контексте модернизации экономического и политического строя российского общества и его активной интеграции в мирохозяйственные связи. В связи с чем, служба в таможенных органах рассматривается как особый вид “милитаризованной” федеральной государственной службы граждан, осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов, входящих в систему правоохранительных органов РФ.

2. Определено содержание таможенной службы как вида профессиональной деятельности, означающего постоянное, профессиональное, имеющее публичный характер исполнение соответствующих правомочий лицами, замещающими должности в таможенных органах. Объем правомочий определен служебной компетенцией. В соответствии с этим выявлены специфические особенности организации службы и ее осуществление в таможенных органах в отличие от иных видов государственной службы.

3. Правовой статус сотрудника таможенного органа определяется путем выявления юридически значимых признаков трех его составляющих: социального, организационного и собственно правового статусов.

4. Выявлена специфика реализации универсальных принципов государственной службы в таможенной службе, осуществлено их структурирование по основаниям единоначалия, законности, демократизма, профессионализма, социально-правовой защищенности сотрудников, что позволяет повысить эффективность деятельности таможенной службы.

5. Обосновано положение, в соответствии с которым среди всех служащих таможенных органов РФ следует считать государственными служащими только сотрудников таможенных органов, исключив остальных служащих, именуемых работниками таможенных органов.

6. Раскрыто содержание понятия прохождения службы в таможенных органах как совокупности юридических фактов, характеризующих служебно-правовое положение сотрудников таможенных органов, включая присвоение специальных званий, служебную аттестацию, повышение квалификации, пере-квалификацию, применение мер поощрения и взыскания и т.д.

7. Рассмотрены составные элементы, входящие в понятие условия службы в таможенных органах, обосновано положение о их недостаточном соответствии эффективному выполнению задач и функций таможенных органов в современных условиях.

8. Предложены способы разрешения правовых коллизий, возникающих при увольнении сотрудников таможенных органов и сформулированы рекомендации по соблюдению законодательства при прекращении службы в таможенных органах в целях повышения социально-правовой защищенности увольняемых сотрудников.

9. Выявлено несоответствие отдельных положений законодательства о таможенной службе общепризнанным принципам и нормам международного

права, Конституции РФ, нуждающееся в устранении путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон РФ “О таможенной службе в таможенных органах РФ”.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется возможностью использования его выводов и рекомендаций по совершенствованию правового регулирования таможенной службы; повышению эффективности правоприменительной деятельности таможенных органов в указанной сфере, упорядочению системы оценки служебной деятельности сотрудников таможенной службы, применению различных методов регулирования служебной дисциплины в таможенной системе; повышению уровня социально-правовой защищенности сотрудников.

Не менее актуальным является использование результатов исследования в науке и учебном процессе. Ряд теоретических положений диссертации могут рассматриваться в качестве методологии анализа вопросов совершенствования нормативного регулирования организации таможенной службы. Наряду с этим, содержание диссертации может выступать теоретическим материалом для чтения учебных курсов по административному, трудовому, таможенному праву, а также при составлении учебного курса “Введение в специальность” на факультетах РТА.

Апробация результатов исследования. Результаты проведенного исследования, основные теоретические положения и практические рекомендации представлены:

- в научных публикациях автора; по теме диссертации опубликовано 6 статей и тезисов докладов;
- результаты по отдельным аспектам исследования докладывались на практических, научно-практических конференциях в Российской таможенной академии (март 1999 г.), Новосибирской государственной академии экономики

и управления (октябрь 1999 г.), Западно-Сибирском таможенном управлении (ноябрь 1997 г.);

- материалы исследования использовались в обсуждении проблем перехода на контрактные условия службы на Всероссийском совещании начальников юридических служб таможенных органов РФ в ГТК РФ (март 1998 г.); методологических семинарах и деловых играх, проводимых на базе учебного центра Западно-Сибирского таможенного управления; совещаниях начальников юридических отделов ЗСТУ (март 1998 г., апрель 1999 г., март 2000 г.); чтении лекций, докладов на “круглых столах”, совещаниях, собраниях, проводимых в таможенных органах региона, в рамках государственно-правового ориентирования личного состава таможенных органов;

- выводы и результаты исследования применялись в практической ежедневной работе юридического отдела Новосибирской таможни и лично автором по обеспечению законности правового регулирования прохождения службы сотрудниками таможни; в судебной практике по спорам, связанным с прохождением службы в таможенных органах РФ; в подготовке аналитических обзоров, записок о состоянии законности в правоприменительной практике таможенного органа;

- рекомендации по результатам исследования использовались при подготовке предложений для ГТК РФ о внесении изменений и дополнений в ТК РФ (разработка проекта нового ТК РФ), в Федеральный закон РФ “О службе в таможенных органах РФ” (март 2000 г.);

- отдельные положения исследования использованы в госбюджетной работе Новосибирской государственной академии экономики и управления по теме “Исследование методологических и методических проблем изучения социальных и экономических проблем территории (на примере Новосибирской области)” (1999 г.).

II. Структура и содержание работы

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников и литературы.

Во введении обосновывается выбор и актуальность темы исследования, ставятся цели и задачи, проанализирована степень научной разработанности поставленной проблемы, ее научная новизна и практическая значимость полученных результатов.

В первой главе “Служба в таможенных органах - особый вид государственной службы Российской Федерации” рассмотрены теоретико-методологические проблемы организации службы в таможенных органах РФ посредством выявления ее места в механизме государства и анализа основных функций и задач.

Системный кризис российского общества существенно актуализирует проблему кардинального реформирования всей системы государственной службы, способной эффективно функционировать в принципиально новых условиях открытости, интеграции России в мировую экономику, действия рыночных механизмов и институтов политической демократии.

Ликвидация государственной монополии на внешнеэкономическую деятельность и ее либерализация- обусловили возрастание роли таможенной службы, потребовали нормативной регламентации процесса развития всей структуры таможенных органов, быстрого увеличения их численности, расширения компетенции и полномочий. Экстенсивный этап развития таможенной службы сегодня завершен. В современных условиях происходит поиск оптимальных структур и методов функционирования и управления деятельностью таможенных органов. Новые подходы, поиски путей более рациональной организации таможенного дела требуют научного предвидения, прогнозирования и разработки теории таможенной службы.

Методологически значимым для выявления специфики таможенной службы как особого вида государственной службы является определение ее места в системе государственных органов посредством анализа функций таможенных органов в качестве правоохранительных, исполнительных и контрольных органов власти.

Среди двадцати функций таможенных органов, перечисленных в ст. 10 Таможенного кодекса РФ, в современных условиях заметно возрастает значение правоохранительной функции. Правоохранительная деятельность осуществляется таможенными органами путем контроля за соблюдением субъектами таможенных правоотношений требований нормативно-правовых актов, входящих в систему источников таможенного права, и применением к виновным лицам в случае их нарушения мер юридического воздействия.

Правоохранительный статус таможенных органов закреплен законодательно (ст. 8 ТК РФ, ст. 1 Федерального закона РФ "О службе в таможенных органах РФ"). В этом отличительная особенность таможенных органов как органов правоохранительных, поскольку далеко не весь перечень отнесенных к компетенции таможенных органов функций носит правоохранительный характер.

Правоохранительный характер деятельности таможенных органов подчеркнут в преамбуле Таможенного кодекса РФ, являющегося базовым элементом таможенного законодательства. В ней указано, что нормы Таможенного кодекса РФ направлены на: 1) защиту экономического суверенитета и экономической безопасности Российской Федерации; 2) активизацию связей российской экономики с мировым хозяйством; 3) обеспечение прав граждан, хозяйствующих субъектов, государственных органов и соблюдение ими обязанностей в сфере таможенного дела. В соответствии с этими целями осуществляется вся деятельность таможенных органов, определяются их задачи и перечень выполняемых ими функций, которые отражаются в соответствующих нормативно-правовых актах.

Конституирование таможенной службы в качестве самостоятельного элемента государственного механизма завершилось принятием Федерального закона РФ “О службе в таможенных органах РФ” от 21 июля 1997 г. Вместе с Таможенным кодексом РФ 1993 г., Закон нормативно закрепил таможенную службу в качестве самостоятельного вида государственной службы, основы правового статуса сотрудников таможенных органов, особенности организации прохождения таможенной службы.

В диссертации уточняется понятие “таможенная служба”, которое в науке используется в двух смыслах.

В широком смысле “таможенная служба” включает совокупность таможенных органов, иные звенья и структуры, непосредственно участвующие в осуществлении таможенного дела, а также правовое положение должностных лиц таможенных органов, порядок и условия приема на государственную службу в таможенные органы, прохождение и прекращение службы. В узком смысле таможенная служба представляет собой, в соответствии с Федеральным законом РФ “О службе в таможенных органах РФ” особый вид государственной службы граждан Российской Федерации, осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов Российской Федерации. Согласно Указу Президента РФ № 2252 от 22.12.93 “Об отнесении таможенных органов к государственным военным организациям”, таможенная служба является “милитаризованной” службой, однако не приравнивается к военной службе. В этой связи таможенная служба может квалифицироваться как правоохранительная служба, объединяющая особые административные органы, располагающие вооруженными отрядами, задачами которых является поддержание порядка, борьба с преступностью и правонарушениями, защита существующего общественного и государственного строя. Правоохранительный характер таможенной службы роднит ее с аналогичной службой в милиции, в федеральных органах юстиции

РФ, в федеральных органах налоговой полиции РФ, в МЧС РФ и т.д., как по функциям, так и атрибутике.

Правоохранительная деятельность осуществляется сотрудниками таможенных органов в различных формах: дознании, оперативно-розыскной деятельности, осуществлении контролируемых поставок наркотических средств и психотропных веществ, производстве по делам о нарушениях таможенных правил и их рассмотрении. Сотрудники таможенных органов при выполнении возложенных на них функций применяют меры правового воздействия. К таким мерам относятся меры государственного принуждения и юридические взыскания, установленные законодательством. Применение сотрудниками таможенных органов мер принуждения строго регламентировано Таможенным кодексом Российской Федерации и другими актами таможенного законодательства.

Однако таможенные органы, по определению, входят в систему исполнительной власти как деятельности, состоящей в практической организации и реализации норм и положений Конституции РФ, федеральных законов и иных правовых актов. Следовательно, сотрудники таможенных органов как субъекты исполнительной власти одновременно с правоохранительной деятельностью осуществляют исполнительную и распорядительную деятельность от имени государства в сфере таможенного дела. В качестве исполнительных и контрольных органов власти деятельность сотрудников таможенных органов состоит в повседневной практической организации и осуществлении таможенного дела. Сотрудники таможенных органов обладают строго определенной компетенцией. Путем установленных законодательством форм и методов они выполняют функции и реализуют полномочия в области управления таможенным делом: обеспечение порядка и условий перемещения через таможенную границу РФ товаров и транспортных средств, применение средств таможенного регулирования, взимание таможенных пошлин, налогов и иных таможенных платежей, осуществление таможенного контроля и таможенного оформления и т.д.

Следовательно, служба в таможенных органах представляет собой особый вид государственной службы, реализующей различные по своему характеру функции.

В связи с выявлением функций, обуславливающих специфику таможенной службы, теоретически значимым является определение субъекта службы - должностного лица (сотрудника) таможенного органа. Должность - это основная организационно-правовая категория, относящаяся к организационной стороне правового явления государственной службы. Должность присуща только службе и устанавливается для служащих. Другие работники выполняют трудовые функции по профессиям и специальностям. Правовое значение государственной должности заключается в том, что должность - это организационное звено, связующее определенный государственный орган с физическим лицом - служащим, который замещает указанную должность и исполняет отведенные по ней обязанности и полномочия, являющиеся частью компетенции данного государственного органа. Федеральный закон РФ "О службе в таможенных органах РФ" определяет, что "должностными лицами таможенных органов (далее - сотрудники таможенных органов) являются граждане, занимающие должности в таможенных органах, которым в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, присвоены специальные звания". Исходя из этого, "сотрудником таможенного органа" признается лицо, которому присвоено специальное звание таможенной службы, и занимающее должность в таможенных органах, в том числе в различных учреждениях ГТК РФ. Осуществляя компаративный анализ законодательства о государственной и таможенной службе, автор выявляет специфицирующие признаки службы в таможенных органах. Среди них: это публичный характер, т.е. особый вид государственной службы, связанный с реализацией общезначимых потребностей посредством государственной власти и специально создаваемых для этого учреждений; профессионализм, т.е. профессиональная деятельность в таможенных органах и учреждениях, за осуществление которой служащие получают денежное со-

держание из средств федерального бюджета; иерархичность, т.е. деятельность по исполнению полномочий таможенных органов, иначе говоря деятельность служащих, находящихся в подчинении таможенных органов; постоянный характер, т.е. деятельность государственных таможенных служащих, организованная на постоянной основе по осуществлению полномочий таможенных органов в качестве основной работы; наличие специальных званий, т.е. деятельность лиц, которым присвоены специальные звания таможенной службы - сотрудников таможенных органов.

Главной целью службы в таможенных органах является обеспечение экономического суверенитета и экономической безопасности Российской Федерации, реализация полномочий таможенных органов РФ и обеспечение законного перемещения через таможенную границу Российской Федерации товаров и транспортных средств. Осуществление данной цели возможно путем организационного единства и функциональной эффективности таможенной службы, достигаемых благодаря принципам организации механизма государства.

На таможенную систему как составную часть органов исполнительной власти распространяется действие универсальных принципов организации государственной службы. Автором раскрыто содержание принципов и специфика их реализации в системе таможенной службы, осуществлено структурирование принципов по основаниям законности, демократизма, профессионализма, единоначалия, социально-правовой защищенности служащих.

Вторая глава "Правовой статус сотрудников таможенных органов Российской Федерации" посвящена анализу правового положения сотрудников таможенных органов. Основным объектом исследования, при этом, являются сотрудники таможенных органов как особая группа государственных служащих.

Выявление специфики государственного таможенного служащего осуществляется через соотнесение его статуса со статусом государственного служащего по принципу соотнесения части и целого.

Методологически важным при выявлении специфики государственного таможенного служащего как государственного служащего особого вида является определение категории “должностное лицо”. Должностное лицо можно определить как субъекта, служащего в государственных органах и уполномоченного осуществлять функции административно-правового характера в отношении лиц, связанных с ним служебными отношениями. Государственный таможенный служащий занят выполнением определенных задач, обусловленных занимаемой должностью.

Должность является элементом любой управленческой структуры, в том числе таможенных органов и организаций. основополагающий признак любой должности заключается в том, что должность - это организационное звено, организационный фактор, связующий определенную структуру, в данном случае - таможенный орган, с физическим лицом - сотрудником, который замещает должность и затем исполняет отведенные по должности полномочия.

В каждом виде государственной службы должность имеет свои особенности, в том числе, должность в таможенных органах. Под должностью в таможенных органах следует считать юридически установленный для одного лица объем функций и полномочий по реализации компетенции соответствующего таможенного органа РФ.

Должность в таможенных органах предназначена для осуществления государственных полномочий, а именно - исполнительно-распорядительной деятельности в области управления таможенным делом. Все служащие таможенных органов являются их должностными лицами (сотрудниками), а стало быть, реализуют полномочия таможенных органов. За исполнение должностных обязанностей сотрудники таможенных органов обеспечиваются денежным довольствием (ст. 41 Закона). Источником финансирования является фонд развития таможенной системы, являющийся консолидированной частью федерального бюджета (ст. 59 Закона). Сотрудники таможенных органов несут различные виды ответственности: дисциплинарной, административной, уголовной,

материальной в соответствии с действующим законодательством (ст. 456 ТК РФ, ст. 29 Закона).

В диссертации осуществлено разведение понятий: правовой статус должности и правовой статус сотрудника, раскрыта их структура, содержание, взаимосвязь. Так, правовой статус должностного лица таможенной службы имеет три стороны своего содержания: социальный, организационный и собственно правовой статус. При этом каждый из статусов представляет собой определенную совокупность прав и обязанностей, обусловленных правовым положением сотрудника, опосредованным правовым статусом замещаемой им должности таможенной службы Российской Федерации. Соответственно, социальный статус сотрудника - это совокупность прав и обязанностей, обусловленных принадлежностью сотрудника к таможенной службе России. Только таможенная служба как профессиональная деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов связана с замещением должности таможенной службы. Другие социальные группы трудящихся выполняют иные социальные роли. К примеру, работники таможенных органов, занятые техническим обслуживанием таможенных органов, то есть выполняющие работы вспомогательно-технического характера (лифтеры, уборщики и т. п.) не исполняют и не обеспечивают исполнение полномочий таможенных органов, их должности не являются должностями таможенной службы, права и обязанности не являются правами и обязанностями государственных таможенных служащих. Организационный статус сотрудника - это совокупность прав и обязанностей, обусловленных замещением должности, входящей в штатное расписание конкретного таможенного органа. Штатное расписание - это система различных по своему назначению и уровню должностей таможенной службы. Именно в системе проявляются свойства должности (в том числе правовые), вытекающие из ее местоположения в системе, роли, иерархической взаимосвязи и взаимозависимости. С точки зрения организационного построения таможенного органа, должность - это "кирпичик", звено, элемент структу-

ры таможенного органа. Собственно правовой статус сотрудника представляет совокупность общих, основных и индивидуальных прав и обязанностей, принадлежащих сотруднику и обусловленных его служебным положением и должностной компетенцией. При этом, общие права и обязанности присущи всем сотрудникам, состоящим на службе в таможенных органах; основные - сотрудникам, замещающим должности определенного вида или уровня в конкретном таможенном органе либо системе таможенных органов; индивидуальные - сотрудникам, замещающим конкретные должности таможенной службы.

Правовой статус должности составляет совокупность социального, организационного и собственно правового статуса. При этом, с учетом неоднородного характера собственно правового статуса должности выделяются: основы правового статуса должности - общие, единые и одинаковые права и обязанности, присущие всем без исключения должностям таможенной службы и определяющие их главные правовые устои; типовой правовой статус должности - особенные и однородные права и обязанности, присущие определенному виду должностей, и определяющие их существенные правовые признаки; индивидуальный правовой статус должности - единичные и своеобразные права и обязанности, присущие каждой отдельной должности, обеспечивающие существенность ее индивидуально-правового характера. Следует заметить, что в системе таможенной службы отсутствуют типовые правовые статусы определенных видов должностей. Типовой характер правового статуса той или иной должности, вида должностей и соответствующие ему основные права и обязанности, присущие сотрудникам, замещающим данные должности, можно вычленивать, чаще всего, только из целей, задач, функций той или иной службы, закрепленных в положениях о службах, иных правовых актах.

Пунктом 2 статьи 5 Федерального закона РФ "О службе в таможенных органах Российской Федерации" введена новая градация должностей в таможенных органах. Должности, замещаемые сотрудниками таможенных органов, подразделяются на следующие группы: должности младшего состава; среднего

начальствующего состава; старшего начальствующего состава; высшего начальствующего состава. Граждане, претендующие на замещение должности в таможенных органах, должны отвечать условиям и требованиям, установленным законодательством, для осуществления таможенной службы. Так глава II (ст. 6-11) Федерального закон РФ “О службе в таможенных органах Российской Федерации” устанавливает ряд условий, необходимых для реализации закрепленного ч. 4 ст. 32 Конституции РФ права каждого гражданина на поступление на государственную службу, в том числе и в таможенных органах.

Правовой статус сотрудника таможенных органов раскрывается посредством анализа его прав и обязанностей, выявления их специфики, особенностей нормативного регулирования.

В третьей главе “Правовое регулирование службы в таможенных органах Российской Федерации” раскрывается содержание ряда правовых категорий, которые позволяют рассмотреть особенности прохождения службы должностными лицами таможенных органов. Под прохождением службы понимается совокупность юридических фактов, с которыми действующее законодательство связывает изменение служебно-правового положения (правового статуса) служащего. Возникновение указанных юридических фактов порождает необходимость издания субъектом исполнительной власти индивидуальных актов, влияющих на правовой статус государственного служащего. Прохождение службы сотрудником таможенного органа рассматривается, как период пребывания на службе, в течение которого осуществляется процесс служебной деятельности, ограниченный моментом возникновения и прекращения служебных отношений.

Поступление на службу в таможенные органы является добровольным и осуществляется на условиях контракта о службе, являющегося разновидностью письменного срочного трудового договора. Предложено определение контракта о службе в таможенных органах. Необходимо отметить, что при приеме на службу в таможенные органы важное значение имеет целенаправ-

ленная и организующая деятельность кадровых служб таможенных органов, на которые в соответствии со ст. 56 Закона возложены функции по осуществлению подбора и расстановки кадров, а также обеспечения кадровой политики в организации.

Федеральным законом РФ “О службе в таможенных органах РФ” введена контрактная система государственной службы в таможенных органах. Контрактная система предполагает заключение письменного трудового договора (контракта) о службе в таможенных органах РФ между гражданином РФ и соответствующим таможенным органом в лице его начальника на срок, определяемый названным Федеральным законом. В контракте подлежат указанию существенные условия службы: наименование должности, место и срок службы, уточняются права и обязанности сторон, ответственность за невыполнение взятых на себя обязательств, иные дополнительные условия. Приказом ГТК России от 26.11.97 № 701 утверждено Положение о порядке заключения контракта о службе в таможенных органах РФ. Данное Положение определяет типовую форму контракта и Перечень должностей сотрудников таможенных органов, при назначении на которые контракт заключается вышестоящими таможенными органами.

В диссертации осуществлен сравнительный анализ нормативного регулирования условий поступления на службу в таможенные органы и общегосударственную государственную службу, особенностей прохождения службы в таможенных органах на основании контракта по сравнению с аналогичным срочным трудовым договором по КЗоТ РСФСР. Особенностью контракта о службе в таможенных органах является большая степень несамостоятельности сторон (таможенного органа и сотрудника) в установлении прав и обязанностей, отличных от установленных в законе или подзаконных нормативных актах, в силу специфики выполняемых должностных обязанностей и ограниченной правосубъектности таможенного органа.

Автор рассматривает возможности повышения социально-правовой защиты сотрудника таможенных органов при прохождении службы и ее прекращении, вытекающие из международных актов, Конституции РФ, постановлений Конституционного Суда и судебной практики. Система гарантий обосновывается с точки зрения ее соответствия общепринятым нормам и принципам международного права.

В заключении диссертации подводится итог, делаются выводы и формулируются рекомендации о совершенствовании правового регулирования организации таможенной службы.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих публикациях автора:

1. О принципе приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственном действии: обязанности государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина // Таможенная служба Западной Сибири: пути становления и проблемы развития (тезисы докладов и выступлений научно-практической конференции, посвященной 5-летию образованию ЗСТУ). - Новосибирск, 1998. - 0,5 п.л.

2. О правовых принципах государственной службы, распространяющихся на граждан, не являющихся сотрудниками таможенных органов Российской Федерации // Исследование проблем таможенного дела: Сборник научных трудов адъюнктов и соискателей РТА. Выпуск 1. - М.: РИО РТА, 1998. - 0,5 п.л.

3. Правовой статус таможенной службы в системе государственной службы Российской Федерации // Власть. Общество. Личность: политические, правовые, культурные аспекты коммуникации. Сборник статей аспирантов. - М., 1999. - 0,5 п.л.

4. О правовом регулировании порядка присвоения специальных званий сотрудникам таможенных органов и гражданам, принятым на службу в таможенных органы Российской Федерации // Проблемы совершенствования та-

моженного дела в Российской Федерации: Сборник материалов научно-практической конференции, состоявшейся в РТА 18-19 марта 1999 г. - М.: РИО РТА, 1999. - 0,5 п.л.

5. Оценка надбавки за выслугу лет и ее роли в формировании кадрового состава Новосибирской таможни // Статистическая оценка социального и экономического развития региона: Тезисы докладов межрегиональной научно-практической конференции 22-23 октября 1999 г. / под общей редакцией В.Г.Ионина, А.П.Харченко, Л.И.Яковенко. - Новосибирск: НГАЭиУ, 1999. - 0,1 п.л. (в соавторстве, авторские - 0,08).

6. Некоторые принципы организации и функционирования государственной службы // Экономические и правовые проблемы таможенной деятельности: Сборник научных трудов. В 2-х частях. Часть 2. - М.: РИО РТА, 1999. - 0,5 п.л.

ЛР №021015 от 09.11.95 г.

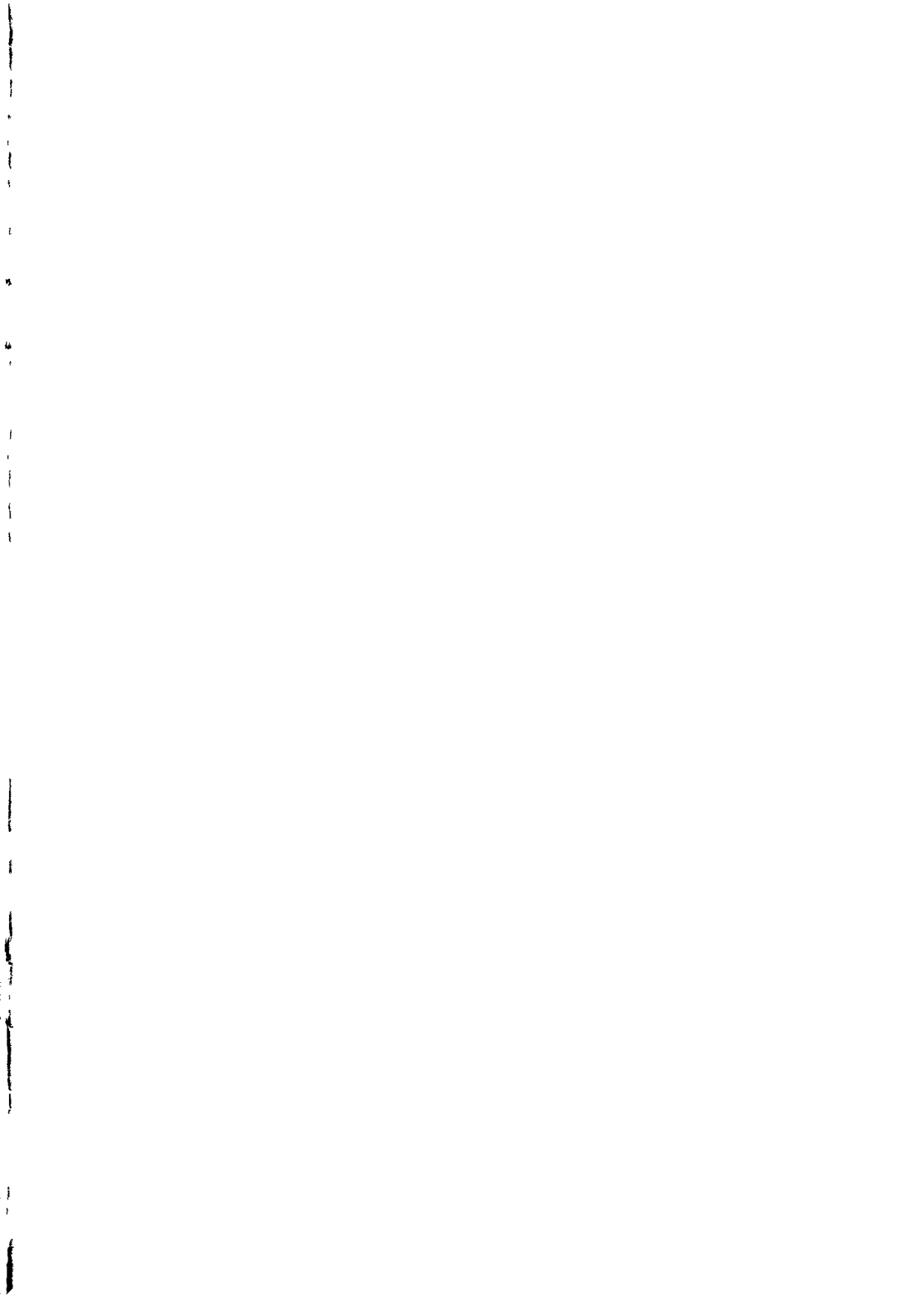
Сдано в набор 20.04.2000 г. Подписано в печать 20.04.2000 г.

Формат 60x84/16. Печать офсетная. Бумага офсетная.

Гарнитура «Times New Roman». Физ. печ. л. 1,5. Уч.-изд. л. 1,38.

Усл. печ. л. 1,36. Тираж 75 экз. Изд. №051. Заказ № 295

РИО РТА, 140009, г. Люберцы Московской обл.,
Комсомольский пр., 4.



РНБ Русский фонд

2005-4

32043

Рос.
начальник
Рос. фонда
Рос. фонда

16 МАЯ 2000