

М. А. Антропова
соискатель

Воронежский государственный университет

**ТАМОЖЕННАЯ СЛУЖБА КАК СПЕЦИАЛЬНЫЙ ВИД
ФЕДЕРАЛЬНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
И СИСТЕМА ПРИНЦИПОВ ЕЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ**

Являясь важнейшим отраслевым нормативно-правовым актом в сфере таможенного права, Таможенный кодекс РФ от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ¹ (далее — ТК РФ), однако, не содержит четкого ответа на вопрос об общем понятии таможенной службы и принципах ее функционирования. В п. 11 ч. 1 ст. 11 ТК РФ приводится расшифровка понятия «таможенные органы»: это «федеральная служба, уполномоченная в области таможенного дела, и подчиненные ей таможенные органы Российской Федерации». В соответствии с ТК РФ специалисты трактуют понятие «таможенные органы» как государственные органы, регулирующие правоотношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в сфере таможенного дела или непосредственно осуществляющие таможенное дело².

Важнейшим вопросом, возникающим при определении места и роли таможенных органов Российской Федерации в системе органов государственной власти, является вопрос о правоохранительной функции этих органов и их отчасти военизированном характере, а также о влиянии

¹ Таможенный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ; с изм. и доп. в ред. федер. законов от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ, от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ, от 20 августа 2004 г. № 118-ФЗ, от 11 ноября 2004 г. № 139-ФЗ, от 18 июля 2005 г. № 90-ФЗ, от 31 декабря 2005 г. № 204-ФЗ, от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ, от 18 февраля 2006 г. № 26-ФЗ, от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ, от 30 декабря 2006 г. № 266-ФЗ, от 6 июня 2007 г. № 88-ФЗ, от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ, от 24 июля 2007 г. № 214-ФЗ, от 30 октября 2007 г. № 240-ФЗ, от 6 декабря 2007 г. № 333-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2066; № 52 (ч. 1). Ст. 5038; 2004. № 27. Ст. 2711; № 34. Ст. 3533; № 46 (ч. 1). Ст. 4494; 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3101; 2006. № 1. Ст. 15; № 33. Ст. 280; № 8. Ст. 854; № 52 (ч. 2). Ст. 5504; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 29; 2007. № 24. Ст. 2831; № 27. Ст. 3213; № 31. Ст. 4011, 3995, прил. 1—7, 10, 12, 16, 19, 22, 25, 28; прил. 2, 31, 34—35, 37—38, 41—48; № 50. Ст. 6246.

² См.: Тимошенко И. В. Таможенное право России: Курс лекций. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Приоритет, 2003. С. 58; Ноздрачев А. Ф. Правовое обеспечение новой организации и деятельности таможенных органов: Состояние и задачи дальнейшего совершенствования // Законодательство и экономика. 2005. № 2—4. — СПС «Гарант»: режим доступа: (www.garant.ru); Бекяшев К. А., Моисеев Е. Г. Таможенное право: Учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Проспект, 2006. С. 38.

этих факторов на формирование правового статуса таможенных органов. В действующем законодательстве приводятся следующие положения, которые не содержат точного ответа на указанный вопрос. Согласно ч. 3 ст. 1 ТК РФ, общее руководство таможенным делом осуществляется Правительством РФ и Федеральной таможенной службой РФ (далее — ФТС РФ), которая относится к системе органов исполнительной власти. Пунктом 4 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»³ установлено, что федеральная служба — это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности⁴.

В связи с этим ученые вполне однозначно пишут о том, что таможенные органы выступают в качестве органов исполнительной власти в механизме осуществления единой государственной власти, относятся к федеральным государственным органам, правовое регулирование организации и деятельность которых осуществляется на принципах и условиях государственной службы, а кадровый состав образуют федеральные государственные служащие. Подтверждением властных полномочий таможенных органов нередко является наличие у них права принимать обязательные решения, т.е. властные полномочия воплощаются в компетенции конкретного таможенного органа, закрепленной соответствующим нормативно-правовым актом⁵.

Как органы исполнительной власти таможенные органы:

— исключительно и непосредственно осуществляют таможенное дело и, как все другие органы исполнительной власти в Российской Федерации, действуют под общим руководством Президента РФ и Правительства РФ (п. 3 ст. 1, п. 3 ст. 3 ТК РФ);

— обладают строго определенной компетенцией в области таможенного дела;

³ См.: О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314; в ред. указов от 20 мая 2004 г. № 649, от 15 марта 2005 г. № 295, от 14 ноября 2005 г. № 1319, от 23 декабря 2005 г. № 1522, от 27 марта 2006 г. № 261, от 15 февраля 2007 г. № 174, от 24 сентября 2007 г. № 1274 // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; № 21. Ст. 2023; № 42. Ст. 4108; 2005. № 12. Ст. 1023; № 47. Ст. 4880; 2006. № 14. Ст. 1509; 2007. № 8. Ст. 978; № 40. Ст. 4717.

⁴ См.: Вопросы Федеральной таможенной службы: Постановление Правительства РФ от 21 августа 2004 г. № 429; в ред. постановлений от 10 июня 2005 г. № 367, от 26 июля 2006 г. № 459, от 3 марта 2007 г. № 131, от 12 октября 2007 г. № 668 // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3637; 2005. № 25. Ст. 2504; 2006. № 32. Ст. 3569; 2007. № 11. Ст. 1323; № 43. Ст. 5196.

⁵ См.: Ноздрачев А. Ф. Таможенная служба // Законодательство и экономика. 2006. № 7/8. — СПС «Гарант»: режим доступа: (www.garant.ru).

— осуществляют исполнительную, контрольную и надзорную деятельность в области таможенного дела; наделены широкими полномочиями самостоятельного правоприменения и правоохраны (ст. 5, 403, 408 ТК РФ);

— создаются, реорганизируются и ликвидируются вышестоящими органами исполнительной власти.

Финансирование таможенных органов осуществляется за счет средств федерального бюджета, направляемых на содержание федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, а также иных предусмотренных российским законодательством источников⁶.

Приказом ФТС РФ от 13 августа 2007 г. № 965 утверждено «Общее положение о таможенном poste»⁷, в котором таможенный пост определяется как правоохранительный орган (п. 32). Сходная ситуация наблюдается при рассмотрении вопроса о правовом статусе таможни согласно «Общему положению о региональном таможенном управлении и о таможне», утвержденному Приказом ФТС РФ от 12 января 2005 г. № 7⁸.

Отметим, что правоохранительный характер деятельности таможенных органов, в частности, подчеркивается именно наличием специфических правоохранительных функций и прав таможенных органов. Например, в соответствии с ч. 3 ст. 28.1 КоАП РФ⁹ должностные лица таможенных органов, перечень которых закреплен Приказом ФТС РФ от 15 марта 2005 г. № 198¹⁰, вправе составлять протоколы об административных правонарушениях. Другим, не менее важным аргументом в защиту правоохранительного характера деятельности таможенных органов является наличие права осуществления оперативно-розыскной деятельности специальными оперативными подразделениями таможенных органов Российской Федерации, на что прямо указывает норма п. 6 ст. 13 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа

⁶ См.: Ноздрачев А. Ф. Правовое обеспечение новой организации и деятельности таможенных органов: Состояние и задачи дальнейшего совершенствования.

⁷ Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. 8 окт. № 41.

⁸ Общее положение о региональном таможенном управлении и общее положение о таможне: Утв. Приказом ФТС РФ от 12 января 2005 г. № 7; в ред. приказов от 21 ноября 2006 г. № 1195, от 7 июля 2007 г. № 692, от 13 августа 2007 г. № 965 // Там же. 2005. 4 апр. № 14; 2007. 1 янв. № 1; 23 июля № 30; 8 окт. № 41.

⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; № 18. Ст. 1721.

¹⁰ О должностных лицах таможенных органов Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: Приказ ФТС от 15 марта 2005 г. № 198; в ред. приказов от 10 февраля 2006 г. № 110, от 6 мая 2006 г. № 424, от 23 апреля 2007 г. № 514 // Рос. газета. 2005. 8 апр. № 72; Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. 13 марта. № 11; Рос. газета. 2006. 22 июня. № 132; 2007. 1 июня. № 116.

1995 г. № 144-ФЗ¹¹. Дополнительно сошлемся на положения главы 7 ТК РФ, которые устанавливают порядок обжалования решений, а также действий или бездействий таможенных органов и их должностных лиц, что является прямым подтверждением правоохранительного направления деятельности таможенных органов. В данной связи объектом обжалования могут быть как нормативные, так и правоприменительные акты таможенных органов, если они, по мнению какого-либо лица, нарушили его права, свободы или законные интересы, создали препятствия к их реализации или незаконно возложили какую-либо обязанность (ст. 45 ТК РФ).

Некоторые ученые считают, что правоохранительный характер деятельности таможенных органов во многом обусловлен самой структурой таможенного дела и тем, что основные задачи и полномочия в сфере таможенного дела таможенные органы осуществляют с учетом интересов Российской Федерации, укрепления ее экономического суверенитета и безопасности. Отсюда следует, что деятельность всех таможенных органов в рамках осуществления правоохранительной функции должна быть направлена на защиту экономического суверенитета и экономической безопасности Российской Федерации, обеспечение защиты прав граждан, хозяйствующих субъектов и государственных органов и соблюдение ими обязанностей в области таможенного дела. Исходя из этого, таможенные органы, по мнению современных ученых, представляют собой государственные органы исполнительной власти, специально предназначенные для непосредственного осуществления таможенного дела путем охраны таможенного режима и применения юридических средств воздействия к его нарушителям (имеется в виду осуществление оперативно-розыскной деятельности, проведение дознания и следствия, применение мер юридической ответственности (принуждения) и т.п.)¹².

Основываясь на приведенных выше нормах законодательства и мнениях известных ученых, обозначим, что таможенные органы, действительно, не могут быть отнесены только к исполнительным органам государственной власти или только к правоохранительным органам, так как они обладают комплексным функциональным назначением и межотраслевым правовым статусом.

¹¹ Об оперативно-розыскной деятельности: Федер. закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ; в ред. федер. законов от 18 июля 1997 г. № 101-ФЗ, от 21 июля 1998 г. № 117-ФЗ, от 5 января 1999 г. № 6-ФЗ, от 30 декабря 1999 г. № 225-ФЗ, от 20 марта 2001 г. № 26-ФЗ, от 10 января 2003 г. № 15-ФЗ, от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ, от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 2 декабря 2005 г. № 150-ФЗ, от 24 июля 2007 г. № 211-ФЗ, от 24 июля 2007 г. № 214-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349; 1997. № 29. Ст. 3502; 1998. № 30. Ст. 3613; 2000. № 1 (ч. 1). Ст. 8; 2001. № 13. Ст. 1140; 2003. № 2. Ст. 167; № 27 (ч. 1). Ст. 2700, 2711; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 49. Ст. 5128; 2007. № 31. Ст. 4008, 4011.

¹² См.: *Ноздрачев А. Ф.* Правовое обеспечение новой организации и деятельности таможенных органов: Состояние и задачи дальнейшего совершенствования.

Таким образом, таможенные органы Российской Федерации, являясь частью системы органов исполнительной власти, представляют собой государственные органы, которые в равной степени наделены организационно-распорядительными (управленческими) функциями органа исполнительной власти и правоохранительными функциями в области таможенного дела.

Отсюда важнейшими функциями таможенных органов являются:

- всеобщее управление таможенным делом в Российской Федерации;
- обеспечение законности и правопорядка в сфере государственного регулирования внешнеторговой деятельности (таможенного дела).

Согласно ст. 4 ФЗ «О системе государственной гражданской службы Российской Федерации», федеральная государственная служба — это профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации. Указанные нормы законодательства относят к системе федеральной гражданской службы и таможенную службу Российской Федерации.

Если считать государственную службу Российской Федерации публичным социально-правовым институтом, она может рассматриваться как единство двух элементов: 1) системы правовых, организационных и процессуальных институтов (форм, методов, принципов и т.д.), определяющих порядок формирования и реализации целей и функций государства и применения государственной власти (правовая составная); 2) совокупности людей (персонала), специально подготовленных и профессионально занятых в государственном аппарате (социальная составная)¹³. Именно такая структура государственной службы позволяет ей занимать самостоятельное место среди государственных, правовых и общественных институтов.

Опираясь на нормы ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ¹⁴ (ст. 1), укажем, что служ-

¹³ См.: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1996. С. 16; *Атаманчук Г. В.* Сущность государственной службы: История, теория, закон, практика. М.: Изд-во РАГС, 2002. С. 113, 115—116.

¹⁴ О службе в таможенных органах Российской Федерации: Федер. закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ; с изм. и доп. в ред. федер. законов от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ, от 7 ноября 2000 г. № 135-ФЗ, от 30 декабря 2001 г. № 194-ФЗ, от 30 июня 2002 г. № 78-ФЗ, от 25 июля 2002 г. № 112-ФЗ, от 25 июля 2002 г. № 116-ФЗ, от 31 декабря 2002 г. № 200-ФЗ, от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ, от 23 декабря 2003 г. № 186-ФЗ, от 29 июня 2004 г. № 58-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 1 декабря 2004 г. № 147-ФЗ, от 1 апреля 2005 г. № 27-ФЗ, от 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586; 2000. № 33. Ст. 3348; № 46. Ст. 4537; 2001. № 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. № 27. Ст. 2620; № 30. Ст. 3029, 3033; 2003. № 1. Ст. 15; № 27 (ч. 1). Ст. 2700; № 52 (ч. 1). Ст. 5038; 2004. № 27. Ст. 2711; № 35. Ст. 3607; № 49. Ст. 4846; 2005. № 14. Ст. 1212; 2007. № 10. Ст. 1151.

ба в таможенных органах является особым видом государственной службы граждан Российской Федерации, осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов, входящих в систему правоохранительных органов Российской Федерации. Данная формулировка закона повлекла за собой неоднозначное юридическое толкование отдельных норм законодательства, устанавливающих правовой статус таможенных органов, сюда относятся уже затронутые нами вопросы принадлежности таможенных органов к определенной ветви власти и их функционального назначения.

В связи с этим интересными и значимыми являются мнения ученых о выделении отдельных функциональных направлений (видов) государственной службы, например: 1) управленческой, состоящей в обеспечении государственного управления общественными процессами; 2) военной, обеспечивающей суверенитет, свободу, внешнюю и внутреннюю безопасность государства и общества; 3) специальной, связанной с поддержанием общественного порядка, обеспечением прав и свобод человека, соблюдением определенных правил поведения и деятельности (судебная система, уголовно-исполнительная система, прокуратура, налоговая, таможенная служба и другие специализированные органы)¹⁵. Данное мнение является справедливым и заслуживающим пристального внимания, так как здесь указана главная особенность таможенной службы — ее специализированный характер, который заключается не только в наличии у таможенных органов правоохранительных функций, но и в законодательном выделении самостоятельной сферы их деятельности по управлению и правоохране (таможенное дело).

Принимая во внимание те особенности функционального назначения и правового статуса, которые мы рассмотрели выше, в характеристике таможенных органов и таможенной службы должны присутствовать черты всех указанных видов государственной службы: управленческой, военной и специальной. Отсюда таможенную службу следует считать особым (специальным) видом государственной службы в Российской Федерации. Важность законодательного признания таможенной службы видом федеральной государственной службы (имеется в виду норма ст. 1 ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации») состоит:

— в подтверждении места таможенных органов в системе органов государственной власти как государственной структуры, деятельность которой направлена на обеспечение целостности российского федеративного государства и единства системы государственной власти;

— в распространении единых требований к правовому статусу сотрудников таможенных органов как федеральных государственных служащих с учетом особенностей их деятельности;

— в четком обозначении критериев подбора, расстановки и рационального использования кадров таможенных органов, их профессиональной подготовки и повышения деловой квалификации;

¹⁵ См.: Атаманчук Г. В. Указ. соч. С. 122—125.

— в наделении сотрудников таможенных органов не меньшей по сравнению с другими государственными служащими степенью материальной, социальной и правовой защищенности¹⁶.

Правовой институт таможенной службы определяется учеными Воронежского государственного университета как «система правовых норм, которая регулирует отношения, складывающиеся в процессе организации самой системы таможенной службы, статуса сотрудников таможенных органов, гарантий и процедур его реализации (выполнение сотрудниками таможенных органов своих должностных обязанностей и функций), а также механизма прохождения таможенной службы». Отсюда таможенная служба представляет собой комплексный правовой институт, включающий в себя определенную совокупность материальных норм, которые устанавливают статутные положения и принципиальные черты таможенной службы, а также процессуальных норм, которые регулируют отношения по реальному исполнению положений, содержащихся в материальных правовых нормах, причем в каждом подинституте, образующем институт таможенной службы, содержатся специфические процессуальные положения и процедуры.

Комплексность, составляющая сложность института таможенной службы, заключается в том, что он, во-первых, объединяет в себе множество правовых норм других отраслей права (административного, конституционного, трудового и т.д.), во-вторых, состоит из отдельных весьма обособленных подинститутов, например, принципов таможенной службы, правового статуса сотрудников таможенных органов, их аттестации, прохождения службы. Учеными справедливо выделены следующие составляющие комплекса подинститутов таможенной службы: 1) институт принципов таможенной службы; 2) институт статуса должности, занимаемой сотрудниками таможенных органов; 3) институт правового статуса сотрудника таможенных органов; 4) институт реализации государственно-служебных функций; 5) институт прохождения, перемещения и продвижения по службе; 6) институт служебной дисциплины; 7) институт условий таможенной службы; 8) институт прекращения государственно-служебных отношений; 9) институт управления таможенной службой¹⁷.

Важнейшими особенностями таможенной службы как вида государственной федеральной гражданской службы являются:

1) межотраслевой характер правового регулирования таможенной службы, подразумевающий применение всей нормативно-правовой базы института государственной службы в Российской Федерации в целом;

¹⁶ См.: Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: Учеб. для подготовки госслужащих. М.: Статут, 1999. С. 45, 51, 53; Таможенное право: Учеб. / А. А. Гравина и др. М.: Юристъ, 1998. С. 120; Ноздрачев А. Ф. Таможенная служба.

¹⁷ См.: Матвеева Т. А., Стариков Ю. Н. Таможенная служба в Российской Федерации: Сб. нормативных актов: Учеб. пособие. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. С. 6—8.

2) самостоятельная специфика сферы деятельности таможенного служащего (таможенное дело), предполагающая существование отдельного комплекса нормативно-правовых актов, действующих преимущественно в области таможенного дела и таможенной службы (например, ТК РФ, ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» и др.);

3) многофункциональный характер организации и деятельности таможенной службы, предполагающий сочетание признаков и функций управленческой, военной и специальной государственной службы: функции собственно таможенных органов (органов исполнительной власти), действующих в рамках таможенного дела; функции правоохранительных органов, также ограниченных сферой таможенного дела; военизированный характер организации и служебной дисциплины.

В качестве особого (специального) вида государственной службы таможенную службу также характеризуют:

— система принципов таможенной службы, построенная на основе принципов государственной службы с учетом специфики таможенного дела;

— система специфических функций таможенных органов и таможенных служащих в сфере таможенного дела, сочетающая в себе отдельные управленческие, правоохранительные и иные специфические служебные функции в сфере таможенного дела;

— профессиональная специализация и подготовка таможенных служащих, позволяющая им компетентно исполнять специфические служебные обязанности в области таможенного дела;

— правовой статус должности таможенного служащего, включающий в себя специальные права, обязанности, звания таможенного служащего;

— правовой статус таможенного служащего и основания его возникновения (порядок и условия поступления на службу), изменения (прохождения) и прекращения (увольнения);

— служебная дисциплина и специальные условия прохождения таможенной службы;

— служебное обеспечение таможенных служащих.

Приведенный перечень характеристик в очередной раз указывает на то, что таможенная служба в Российской Федерации является самостоятельным (специальным) видом государственной службы с присущими только этому виду особенностями.

В качестве принципа государственной службы рассматривается то, что лежит в основе совокупности явлений, фактов, отношений, закономерностей и взаимосвязей, а также отражает степень правовых и социальных явлений системы государственной службы Российской Федерации, представляющих концептуальную конструкцию построения, организации и функционирования государственной службы, объективные закономерности ее развития¹⁸.

¹⁸ См.: Масленникова Е. В., Осипова И. Н. Комментарий к Федеральному закону от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» [по состоянию на 1 апреля 2007 г.]. — СПС «Гарант»: режим доступа: (www.garant.ru).

Многие ученые считают принципами организации и функционирования исполнительной власти исходные положения, отражающие объективные закономерности формирования и деятельности государственной власти и развития системы государственного управления; основные, концептуальные начала и догмы, положения и устои; основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов, полномочий государственных служащих, действующие в системе государственной власти и, в частности, в системе государственной службы, а также как базовые, первичные и главенствующие начала, которые существенным образом характеризуют правовое содержание как всего института государственной службы, так и отдельных подинститутов этого комплексного правового образования; основополагающие черты и особенности самого конституционного института «государственная служба».

Приводится также мнение о том, что термин «принципы государственной службы» указывает на основополагающие черты, сущностные характеристики, важнейшее содержание и значение самой государственной службы, а также на главнейшие юридические положения в структуре одноименного правового института. Данные принципы подразделяются учеными на две группы: 1) конституционные (или социально-политические), установленные Конституцией РФ и обусловленные по содержанию иными законодательными нормами; 2) организационные, характеризующие связи между различными звеньями системы государственного управления, которые возникают в процессе управленческой деятельности. В процессе исследования принципов ставятся следующие основные вопросы: 1) понятие принципов государственной службы; 2) законодательное закрепление этих принципов; 3) виды и содержание принципов государственной службы¹⁹.

Приведенные выше точки зрения, рассматривающие понятие принципа государственной службы, достаточно широко и наиболее точно отражают сущность этой правовой категории. Представляется, что более узкая трактовка исследуемого понятия в данном случае неприемлема, так как не может отразить теоретическое и практическое значение принципов государственной службы. Как уже было отмечено, принципы государственной службы Российской Федерации в полной мере распространяют свое действие на таможенные органы Российской Федерации. В настоящее время, в соответствии со ст. 4 ФЗ «О госу-

¹⁹ См.: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1996. С. 75, 78; *Он же.* Административное право: В 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1998. С. 112—114; *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н.* Административное право: Учеб. для вузов. М.: Норма, 2004. С. 236—237.

дарственной гражданской службе Российской Федерации», принципами гражданской службы являются:

- 1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- 2) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;
- 3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;
- 4) профессионализм и компетентность гражданских служащих;
- 5) стабильность гражданской службы;
- 6) доступность информации о гражданской службе;
- 7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Указанный перечень в определенной степени перекликается с нормой ст. 3 ФЗ «О системе государственной гражданской службы Российской Федерации», которая закрепляет основные принципы построения и функционирования системы государственной службы:

- 1) федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 2) законность;
- 3) приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;
- 4) равный доступ граждан к государственной службе;
- 5) единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;
- 6) взаимосвязь государственной и муниципальной службы;
- 7) открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;
- 8) профессионализм и компетентность государственных служащих;
- 9) защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Отсутствие полной идентичности приведенных перечней свидетельствует о том, что в законодательстве и юридической науке отсутствуют единые подходы к трактовке и классификации действующих принципов государственной службы. Вследствие этого исследование правовой природы принципа гласности в деятельности таможенных органов

Российской Федерации сопряжено с целым рядом трудностей. С учетом приведенных выше мнений известных отечественных специалистов отметим, что система принципов государственной службы, являясь сложным правовым институтом, нуждается в дальнейшем осмыслении, классификации принципов и установлении их иерархии. Используя удачный подход, выработанный Ю. Н. Стариловым²⁰, попытаемся разделить принципы, закрепленные в действующем законодательстве, на две группы:

1) конституционные принципы государственной гражданской службы, которые установлены Конституцией РФ, принятой 12 декабря 1993 г.²¹, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими актами;

2) организационные принципы государственной гражданской службы, которые возникают в процессе деятельности, характеризуют организационные связи между различными звеньями системы государственного управления и государственной службы и закреплены нормативными актами соответствующего уровня.

Допустим, что ст. 4 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет принципы гражданской службы, которые можно считать общими для всех видов государственной службы, и по смыслу рассматриваемой статьи как бы закрепляются именно конституционные принципы государственной службы, а ст. 3 ФЗ «О системе государственной гражданской службы Российской Федерации» указывает только на основные принципы построения и функционирования системы государственной службы, т.е. как бы конкретизирует их и ориентирует на то, что данная норма закрепляет организационные принципы государственной службы. Принимая во внимание дублирование некоторых принципов в указанных законах, возникает вопрос о целесообразности такого повторения и его практическом значении.

Таким образом, в ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 4) мы попытаемся выделить:

1) в качестве конституционных принципов государственной службы: приоритет прав и свобод человека и гражданина (п. 1); единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и

²⁰ *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. С. 79; *Он же.* Административное право. Ч. 1. С. 113—114.

²¹ См.: Конституция Российской Федерации: Основной закон от 12 декабря 1993 г.; в ред. указов Президента РФ от 9 января 1996 г. № 20, от 10 февраля 1996 г. № 173, от 9 июня 2001 г. № 679, от 25 июля 2003 г. № 841; федер. конституционных законов от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ, от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ, от 12 июля 2006 г. № 2-ФКЗ, от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ, от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ // Рос. газета. 1993. 25 дек. № 237; 1996. 13 янв. № 7; 15 февр. № 31. 2001. 14 июня № 111; 2003. 30 июля. № 151; 2004. 26 марта. № 62; 2005. 19 окт. № 234; 2006. 15 июля. № 153; 2007. 11 янв. № 2; 27 июля. № 162.

гражданской службы субъектов Российской Федерации (п. 2); равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего (п. 3);

2) в качестве организационных принципов государственной службы: профессионализм и компетентность гражданских служащих (п. 4); стабильность гражданской службы (п. 5); доступность информации о гражданской службе (п. 6); взаимодействие с общественными объединениями и гражданами (п. 7); защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность (п. 8).

Соответственно в ФЗ «О системе государственной гражданской службы Российской Федерации» (ч. 1 ст. 3):

1) в качестве конституционных принципов построения и функционирования системы государственной службы: федерализм; законность; приоритет прав и свобод человека и гражданина; равный доступ граждан к государственной службе; единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;

2) в качестве организационных принципов построения и функционирования системы государственной службы: взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы; открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих; профессионализм и компетентность государственных служащих; защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.