

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЫ

С. П. Матвеев, Т. А. Матвеева

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 3 сентября 2012 г.

Аннотация: статья посвящена анализу законодательства, регулирующего службу в таможенных органах. Рассмотрены институт служебного контракта, правовые проблемы испытания при приеме на службу в таможенные органы. Сформулированы предложения по совершенствованию законодательства о службе в таможенных органах.

Ключевые слова: испытание, служебный контракт, таможенные органы, государственная служба, субъекты правоотношений.

Abstract: this article analyzes the legislation with the customs authorities. Considering the institution of the contract of service, legal challenges test for recruitment to the customs authorities. Offers on of improving legislation on service in customs.

Key words: test, service contract, customs authorities, civil service, legal subjects.

Поступательное движение Российской Федерации по пути интеграции в мировое сообщество, сопровождающееся такими значимыми событиями, как вступление во Всемирную торговую организацию, образование Таможенного союза вызывает необходимость дальнейшего совершенствования государственного управления во всех сферах. В этих условиях одним из приоритетных направлений функционирования государства выступает модернизация отношений в сфере внешнеэкономической деятельности, сопровождающаяся значительными изменениями таможенной политики и требующая новых подходов в организации таможенной структуры.

Решение указанных задач возможно только на основе взвешенного и научно разработанного подхода к организации и развитию таможенной службы и укреплению правового статуса субъектов государственно-властного механизма – должностных лиц таможенных органов.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»¹ предусматривает три вида службы: государственную гражданскую, военную и правоохранительную. В связи с проводимой в Российской Федерации административной реформой, направленной на модернизацию системы государственного управления в целом, а также на дальнейшее развитие института государственной службы, в юридической науке отмечается возросший исследовательский

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

интерес к проблемам нормативного регулирования государственной службы, обусловленный необходимостью совершенствования ее правовой базы.

Среди других видов государственной службы правоохранительная служба вызывает наибольшее количество вопросов, связанных с рядом обстоятельств. Прежде всего, особенностью правоохранительной службы является то, что она осуществляется исключительно в федеральных государственных органах, службах, учреждениях, находящихся в структуре этих органов. В настоящее время на законодательном уровне не определен перечень правоохранительных органов, в которых осуществляется правоохранительная служба. Правоохранительную службу можно классифицировать по видам в зависимости от государственного органа, в котором она осуществляется. Исходя из данного критерия, выделяют службу в органах, учреждениях, службах: Министерства внутренних дел Российской Федерации (МВД России), Прокуратуры Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации (ФСБ России), Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной миграционной службы (ФМС России), Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России), Федеральной службы судебных приставов (ФССП России), Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России), Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), Федеральной таможенной службы (ФТС России), Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации (ГФС России). Указанные федеральные органы и службы осуществляют специальные государственные функции в области правоохранительной деятельности. Термин «правоохранительная деятельность» следует отличать от понятия «правоохранительная служба». Правоохранительную службу проходят конкретные физические лица, замещающие должности данной службы и являющиеся служащими правоохранительной службы. Правоохранительной деятельностью в широком понимании данного термина могут заниматься государственные органы специальной компетенции, иные органы публичного управления, негосударственные организации в рамках предоставленных им прав. В связи с этим необходимо обратить внимание на специфику правоохранительной деятельности государственных правоохранительных органов, которая в отличие от иных субъектов правоохранительной деятельности, во-первых, является административно-правовой; во-вторых, осуществляется в рамках реализации контрольно-надзорных функций и функций государственного принуждения.

Правоохранительный характер службы в таможенных органах зафиксирован в ст. 1 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»².

Как и остальные виды государственной службы, государственная таможенная служба отличается рядом специфических признаков и особен-

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3586.

ностей, к числу которых относится тот факт, что в таможенных органах проходят службу аттестованные сотрудники, имеющие специальные звания, государственные гражданские служащие, а также лица, работающие на основе трудового договора. Труд каждой из указанных категорий государственных служащих регулируется соответствующим пакетом специальных нормативных правовых актов. Так, правовую основу службы в таможенных органах аттестованных сотрудников, имеющих специальные звания, составляют: Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации», Федеральный закон от 30 июня 2002 г. № 78-ФЗ «О денежном довольствии сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, других выплатах этим сотрудникам и условиях перевода отдельных категорий сотрудников федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов Российской Федерации на иные условия службы (работы)»³, Инструкция о порядке и условиях прохождения испытания при приеме на службу в таможенные органы Российской Федерации, утвержденная приказом Федеральной таможенной службы Российской Федерации от 3 июля 2006 г. № 612⁴ и др.

Несмотря на относительно высокий уровень регламентации порядка прохождения службы в таможенных органах, анализ законодательства, судебной практики и практики функционирования таможенных органов свидетельствует о наличии проблемных вопросов, возникающих в процессе реализации правовых норм, а также полномочий должностных лиц рассматриваемых органов.

В связи с этим хотелось бы обратить внимание на такой процедурный период при приеме на службу, как испытательный срок. В соответствии со ст. 9 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации» лицам, поступающим на службу в таможенные органы, может быть установлено испытание сроком до шести месяцев. Как закреплено в п. 1 рассматриваемой статьи, продолжительность испытательного срока определяется начальником таможенного органа, назначившего гражданина на должность, и зависит от уровня профессиональной подготовки стажера и должности, на которую он назначается.

Правовой механизм испытания при приеме на службу в таможенные органы, предусмотренный в Федеральном законе «О службе в таможенных органах Российской Федерации», во многом копирует нормы Трудового кодекса Российской Федерации. Представляется, что подобная компиляция вполне оправдана с точки зрения правового положения испытуемого, поскольку в период испытательного срока на него распространяются нормы трудового законодательства. Вместе с тем правовой институт испытания при приеме на службу в таможенные органы может и должен иметь свою специфику, так как регламентирует порядок приема на аттестованную должность одного из видов государственной

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 27. Ст. 2620.

⁴ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 31.

службы, регулируемой специальными нормативными актами, и «лица, замещающие должности правоохранительной службы, приобретают специальный статус государственных (правоохранительных) служащих»⁵. Так, в отличие от Трудового кодекса Российской Федерации при приеме на службу в таможенные органы испытание устанавливается не по «соглашению сторон», а по усмотрению начальника таможенного органа; в трудовом законодательстве прямо не предусмотрена возможность сокращения испытательного срока по усмотрению работодателя; при приеме на государственную таможенную службу стажер имеет особый правовой статус (так как он еще не аттестован). Таким образом, очевидны некоторые отличия института испытания при приеме на службу в таможенные органы от аналогичных норм трудового законодательства.

Как видно из содержания ст. 9 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации», п. 1 и 2 содержат диспозитивные по своему характеру нормы. Во-первых, установление испытания является правом, а не обязанностью должностного лица, принимающего решение; во-вторых, продолжительность испытания зависит также от усмотрения того же самого должностного лица, так как в законе указан только максимальный срок испытания – шесть месяцев.

Очевидно, что по замыслу законодателя, диспозитивный характер рассматриваемых норм позволяет проявить гибкость в решении кадрового вопроса, учитывать конкретные обстоятельства, включая профессиональные данные принимаемого на службу, и такой подход, безусловно, имеет свои плюсы. С другой стороны, подобная практика способствует субъективной оценке деловых качеств лиц, поступающих на службу в таможенные органы и проходящих испытательный срок, тем более что объективно, на уровне нормативных правовых актов, критериальные требования не закреплены⁶. Расширяя границы прав должностных лиц на «усмотрения», законодатель тем самым создает условия для совершения коррупционных действий с их стороны, а также дискредитации всей системы таможенных органов.

Статья 9 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации» содержит минимум информации об испытании. В соответствии с п. 2 рассматриваемой статьи порядок и условия прохождения испытательного срока устанавливаются руководителем Федеральной таможенной службы, что было сделано посредством утверждения указанной выше Инструкции о порядке и условиях прохождения испытания при приеме на службу в таможенные органы Российской Федерации (далее – Инструкция).

⁵ *Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.* Административное право : учеб. для вузов. 4-е изд., пересмотр. и доп. М., 2009. С. 321.

⁶ Данные обстоятельства обсуждаются на страницах специальной литературы (см., например: *Иванов И. Н.* Административно-правовые проблемы испытания при приеме на службу в таможенные органы и подписания контракта // Молодой ученый. 2012. № 5. С. 328).

Несмотря на то, что Инструкция направлена, как в ней указано, «на совершенствование работы по комплектованию таможенных органов Российской Федерации подготовленными сотрудниками, способными выполнять возлагаемые на них должностные обязанности», ее применение вызывает ряд вопросов. В частности, п. 1 и 2 Инструкции, по существу, дублируют такие же пункты ст. 9 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации» и никакой новой информации не содержат. Подобное клонирование правовых норм представляется излишним. С другой стороны, отдельные положения Инструкции выходят за рамки нормативного регулирования Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации». Так, в соответствии с п. 3 ст. 9 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации» испытание при приеме на службу в таможенные органы не устанавливается для выпускников образовательных учреждений Федеральной таможенной службы, а также для граждан, поступающих на службу на конкурсной основе. По смыслу закона приведенный перечень является исчерпывающим. Однако в Инструкции рассматриваемый перечень дополнен третьим пунктом, являющимся отсылочным к трудовому законодательству, т.е. запрещающим установление испытания в «других случаях, – в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде». В связи с этим возникают вопросы, во-первых, насколько позволительно расширительное толкование закона на уровне подзаконного акта; во-вторых, является ли приемлемым в данном случае применение норм трудового законодательства в части, определяющей круг лиц, которым не устанавливается испытание при приеме на работу?

Необходимо отметить, что логика заимствования норм трудового законодательства, применяемая в Федеральном законе «О службе в таможенных органах Российской Федерации» и в Инструкции, не всегда последовательна и понятна. В частности, по трудовому законодательству, равно как и по таможенному, испытание при приеме на работу не устанавливается молодым специалистам – выпускникам образовательных учреждений. Однако в соответствии со ст. 70 Трудового кодекса Российской Федерации такая льгота предоставляется лицам, поступающим на работу по специальности только в течение одного года со дня окончания образовательного заведения. Очевидно, законодатель полагает, что у выпускников образовательных учреждений Федеральной таможенной службы в отличие от выпускников других профессиональных учебных заведений полученная квалификация не снижается с течением времени. Вместе с тем опыт трудового законодательства в отношении выпускников образовательных учреждений был бы весьма полезен в механизме формирования кадрового состава таможенных органов, так как установление годичного срока сохранения рассматриваемой льготы в трудовом законодательстве направлено на стимулирование трудоустройства по полученной специальности непосредственно после окончания образовательного учреждения.

Как отмечалось выше, перечень случаев, когда испытательный срок не устанавливается при поступлении на службу в таможенные органы, в Инструкции шире, чем в Федеральном законе «О службе в таможенных органах Российской Федерации». Основания приема на государственную службу без испытательного срока являются не простым процедурным вопросом, а непосредственно затрагивающим законные интересы граждан, реализующих свое конституционное право на государственную службу. В связи с этим представляется, что основания приема на государственную службу в таможенные органы должны быть исчерпывающим образом предусмотрены в законе, а не в подзаконном акте.

Полагаем, что прямая компиляция трудового законодательства применительно к таможенной службе объективно невозможна. В Инструкции зафиксировано, что испытание при приеме на службу не устанавливается «в других случаях, в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде». В частности, по Трудовому кодексу Российской Федерации испытание не устанавливается для лиц, не достигших 18 лет. Реализация указанной нормы в сфере действия Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации» невозможна, так как сотрудниками таможенных органов могут быть граждане, уже достигшие возраста 18 лет. Другой категорией граждан, которым не устанавливается испытательный срок по трудовому законодательству, являются лица, «избранные на выборную должность на оплачиваемую работу». Как известно, законодательством о службе в таможенных органах аттестованные выборные должности не предусмотрены. В соответствии со ст. 70 Трудового кодекса Российской Федерации испытательный срок не устанавливается также лицам, заключившим трудовой договор на срок до двух месяцев. Как известно, служба в таможенных органах, т.е. профессиональная деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов, входящих в систему правоохранительных органов Российской Федерации, предполагает длительный период ее прохождения, и продолжительная выслуга стимулируется различными способами. Поэтому прием на службу в таможенные органы на срок до двух месяцев представляется маловероятным.

Приведенные выше примеры свидетельствуют о необходимости дальнейшего совершенствования института испытания при приеме на службу в таможенные органы. Тем более что позитивная нормотворческая практика, учитывающая специфику государственной правоохранительной службы уже имеется, например, с принятием Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁷. В названном нормативном акте приведен исчерпывающий перечень случаев, в которых не устанавливается испытательный срок, причем без ссылок на трудовое законодательство: для граждан, назначаемых на должности высшего начальствующего состава; для граждан, поступающих в

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

образовательные учреждения высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме; для граждан, назначаемых на должности по результатам конкурса. Кроме того, руководителям федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел предоставлено право приема на службу без испытательного срока лиц, ранее проходивших службу в федеральных органах исполнительной власти на должностях, по которым предусмотрено присвоение специальных (воинских) званий.

Необходимо обратить внимание еще на одно обстоятельство в процессе прохождения испытания в таможенных органах. Как известно, на период испытания со стажером заключается срочный трудовой договор. В соответствии с п. 5 Инструкции трудовые отношения с гражданином в указанный период регламентируются законодательством Российской Федерации о труде, причем без каких-либо изъятий. До окончания испытательного срока (не позднее чем за три дня, кстати, неизвестно – рабочих или календарных) в отношении стажера должно быть вынесено заключение о целесообразности приема (или отказа в приеме) на службу по контракту в таможенные органы. Такое заключение принимается в аттестационном порядке, в чем видится противоречие. Функционирование аттестационной комиссии в таможенных органах является легитимным, поскольку это предусмотрено Федеральным законом «О службе в таможенных органах Российской Федерации». Вместе с тем возникает вопрос о правомерности вынесения заключения аттестационной комиссией об отказе в приеме на службу по контракту, например по мотивам недисциплинированности стажера. Дело в том, что Трудовой кодекс допускает только один случай увольнения работника в аттестационном порядке по инициативе работодателя – несоответствия работника занимаемой должности вследствие недостаточной квалификации (п. 3 ст. 81). Таким образом, решение начальника таможенного органа, основанное на заключении аттестационной комиссии может стать предметом рассмотрения в суде.

Анализ законодательства о государственной службе позволяет сделать вывод об отсутствии единого подхода законодателя в определении субъектного состава государственно-служебного отношения, а также контракта о государственной службе. Вопрос об определении субъектного состава служебного контракта о государственной службе на протяжении длительного периода является дискуссионным в правовой науке. Так, если одним из субъектов государственно-служебного отношения всегда выступает физическое лицо, претендующее стать государственным служащим либо являющееся таковым, то другая сторона рассматриваемого отношения не находит однозначной оценки как на теоретическом, так и на практическом уровне. Например, представитель науки советского административного права С. С. Студеникин полагал, что «особый характер государственно-служебных отношений заключается также и в том, что это трудовое отношение возникает между определенным лицом и государством в целом, которое наделяет это лицо правом действовать от имени государства и в необходимых случаях применять меры государ-

ственного принуждения»⁸. В современной юридической литературе подерживается точка зрения о правосубъектности государства: «С юридической точки зрения государство – правосубъектная организация, участник различных правоотношений. Независимо от числа людей, составляющих государство, оно в правовом отношении участвует как один субъект»⁹. В качестве самостоятельного участника правоотношений рассматривает государство и Р. С. Кокорев¹⁰. Формулируя определение государственных гражданско-служебных отношений, В. А. Козбаненко полагает, что это отношения, складывающиеся между государством в лице соответствующих государственных органов и гражданскими служащими в процессе прохождения государственной службы¹¹.

Таким образом, государственно-служебное отношение складывается между государством и гражданином, проходящим государственную службу. Вместе с тем необходимо различать субъективный состав государственно-служебного отношения и контракта о государственной службе.

В связи с этим примечательным является различное понимание сторон служебного контракта в законах о государственной службе. Так, в соответствии со ст. 10 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации» контракт о службе в таможенных органах заключается в письменной форме между гражданином и соответствующим таможенным органом в лице его начальника. В данном случае в качестве стороны служебного контракта рассматривается юридическое лицо, т.е. таможенный орган. Другая трактовка служебного контракта приведена в тексте Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Согласно ст. 21 указанного акта контракт – это соглашение между руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченным руководителем и гражданином, поступающим на службу в органы внутренних дел. Как видим, по смыслу приведенной статьи, стороной контракта выступает руководитель органа внутренних дел.

Своя трактовка сторон контракта о прохождении военной службы дана в Приложении к Указу Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 г. № 1237 «Вопросы прохождения военной службы»¹². В ст. 4 Указа закреплено, что контракт заключается между гражданином (военнослужащим) и – от имени Российской Федерации – Министерством обороны Российской Федерации или иным федеральным органом исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба.

⁸ Студеникин С. С. Советская государственная служба // Вопросы советского административного права. М., 1949. С. 42.

⁹ Власов В. С. Основы государства и права. Ярославль, 2005. С. 24.

¹⁰ См.: Кокорев Р. С. Понятие и характерные черты государства как субъекта права // Государство и право. 2005. № 12. С. 8.

¹¹ См.: Козбаненко В. А. Правовой статус государственных гражданских служащих : структура и содержание. М., 2003. С. 30.

¹² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 38. Ст. 4534.

Итак, отметим следующее:

1) по отдельным видам государственной службы законодатель использует неодинаковое толкование сторон служебных контрактов, что неоправданно ни спецификой службы, ни характером взаимоотношений между государством и государственными служащими;

2) подобное разнообразие законодательной техники не способствует реализации принципа системности, присущего организации государственной службы;

3) стабильность и комплексный характер государственной службы требуют, на наш взгляд, унитарного подхода законодателя в определении субъектного состава служебного контракта.

Воронежский государственный университет

Матвеев С. П., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права

E-mail: ser35031333@yandex.ru

Tel.: 8-915-543-93-41

Voronezh State University

Matveev S. P., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: ser35031333@yandex.ru

Tel.: 8-915-543-93-41

Матвеева Т. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права

E-mail: ser35031333@yandex.ru

Tel.: 8-915-548-58-69

Matveeva T. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: ser35031333@yandex.ru

Tel.: 8-915-548-58-69