

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
**«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ТОМСКИЙ ПОЛИТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

---

Школа базовой инженерной подготовки  
Специальность 38.05.02 «Таможенное дело»  
Отделение социально-гуманитарных наук

**ДИПЛОМНАЯ РАБОТА**

<b>Тема работы</b>
<b>Статус гражданского служащего и сотрудника ТО РФ: общее и особенное</b>
УДК <u>339.543:35.08:341.932.32</u>

Студент

<b>Группа</b>	<b>ФИО</b>	<b>Подпись</b>	<b>Дата</b>
3131	Дорохова Валерия Сергеевна		

Руководитель ВКР

<b>Должность</b>	<b>ФИО</b>	<b>Ученая степень, звание</b>	<b>Подпись</b>	<b>Дата</b>
Старший преподаватель	Гурьева Ирина Юрьевна			

**ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ:**

<b>Руководитель ООП</b>	<b>ФИО</b>	<b>Ученая степень, звание</b>	<b>Подпись</b>	<b>Дата</b>
38.05.02 Таможенное дело	Сосковец Л.И.	Д.и.н., профессор		

Томск – 2018 г.

## Планируемые результаты обучения по ООП

Код результата	Результат обучения (выпускник должен быть готов)	Требования ФГОС, критериев и/или заинтересованных сторон
<b>Профессиональные компетенции</b>		
Р1	Постоянно повышать уровень профессиональных знаний и компетенций, находить, анализировать и применять необходимую информацию для решения профессиональных задач, владеть навыками использования компьютерной техники, информационных технологий и систем, проводить научные исследования, внедрять научные и инновационные методы и проекты в сфере профессиональной деятельности	Требования ФГОС (ОК -5, 6, ПК-4, 5) Требования заинтересованных работодателей: Томская таможня, Томский таможенный пост
Р2	Контролировать соблюдение участниками ВЭД таможенного, валютного законодательства РФ, достоверность классификации товаров, сведений о происхождении товара, установленных запретов и ограничений при таможенных перемещениях, заявленную таможенную стоимость перемещаемых товаров, правильность исчисления, полноты и своевременности уплаты таможенных платежей, пошлин, взимания пени, процентов, задолженности при осуществлении таможенных операций	Требования ФГОС (ПК-7, 10, 11, 14, 15, 16, 17) Требования заинтересованных работодателей: Томская таможня, Томский таможенный пост
Р3	Владеть навыками применения форм, технологий, средств таможенного контроля товаров, эксплуатации соответствующего современного оборудования и приборов; применять правила интерпретации ТН ВЭД, методы определения таможенной стоимости перемещаемых товаров, выявления фальсифицированного и контрафактного товара	Требования ФГОС (ПК-8, 9, 10, 12, 19) Требования заинтересованных работодателей: Томская таможня, Томский таможенный пост
Р4	Применять навыки заполнения и контроля деклараций и др. таможенной документации, использования в таможенном деле информационных технологий, статистических данных, анализа и прогнозирования поступления таможенных поступлений финансово-хозяйственной деятельности участников ВЭД,	Требования ФГОС (ПК -13,14, 37, 38, 41, 44) Требования заинтересованных работодателей: Томская таможня, Томский таможенный пост
Р5	Выявлять и противодействовать административным злоупотреблениям, правонарушениям, и преступлениям в сфере таможенного дела, совершать для этого юридически значимые действия	Требования ФГОС (ПК -23, 24, 25, 27, 28) Требования заинтересованных работодателей: Томская таможня, Томский таможенный пост
Р6	Управлять деятельностью таможенных органов и структур, персоналом в таможенных органах, качеством, результативностью и рисками в области профессиональной деятельности, прогнозировать и планировать личную и коллективную профессиональную деятельность; владеть приемами применения СУР в профессиональной деятельности, понимать место ТО в системе госуправления	Требования ФГОС (ПК-29 – 33, 20, 36) Требования заинтересованных работодателей: Томская таможня, Томский таможенный пост
Р7	Применять профессиональные знания для организации и содействия внешнеэкономической деятельности государственных органов, предприятий, фирм, связанной с таможенным перемещением и оформлением; информировать и консультировать участников ВЭД в области таможенного дела, состояния и развития российской и мировой экономики, потенциала таможенных территорий	Требования ФГОС (ПК-4,5, 38, 39, 42) Требования заинтересованных работодателей: Томская таможня, Томский таможенный пост

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
**«НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ТОМСКИЙ ПОЛИТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

---

Школа базовой инженерной подготовки  
Специальность 38.05.02 Таможенное дело  
Отделение социально – гуманитарных наук

УТВЕРЖДАЮ:  
Руководитель ООП

\_\_\_\_\_  
(Подпись)      (Дата)      (Ф.И.О.)

**ЗАДАНИЕ**  
**на выполнение выпускной квалификационной работы**

В форме:

Дипломной работы

(бакалаврской работы, дипломного проекта/работы, магистерской диссертации)

Студенту:

Группа	ФИО
3131	Дороховой Валерии Сергеевны

Тема работы:

Статус гражданского служащего и сотрудника ТО РФ: общее и особенное

Утверждена приказом директора (дата, номер)

Срок сдачи студентом выполненной работы:

**ТЕХНИЧЕСКОЕ ЗАДАНИЕ:**

**Исходные данные к работе**

*(наименование объекта исследования или проектирования; производительность или нагрузка; режим работы (непрерывный, периодический, циклический и т. д.); вид сырья или материал изделия; требования к продукту, изделию или процессу; особые требования к особенностям функционирования (эксплуатации) объекта или изделия в плане безопасности эксплуатации, влияния на окружающую среду, энергозатратам; экономический анализ и т. д.).*

**Задание:**

- 1) **Объект исследования** – статус гражданского служащего и сотрудника таможенных органов РФ;
- 2) **Предмет исследования** – общее и особенности в статусе гражданских служащих и сотрудников ТО РФ;
- 3) **Цель исследования** – дать сравнительный анализ статусов сотрудников и гражданских служащих таможенных органов, а также вывить проблемы, связанные с их различием, и возможные пути решения данных проблем.

<p><b>Перечень подлежащих исследованию, проектированию и разработке вопросов</b></p> <p><i>(аналитический обзор по литературным источникам с целью выяснения достижений мировой науки техники в рассматриваемой области; постановка задачи исследования, проектирования, конструирования; содержание процедуры исследования, проектирования, конструирования; обсуждение результатов выполненной работы; наименование дополнительных разделов, подлежащих разработке; заключение по работе).</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Охарактеризовать этапы становления государственной службы в таможенных органах, выявить основные функции и причины появления в ней различных категорий служащих;</li> <li>2) Изучить основные законодательные нормы, регулирующие государственную службу в таможенных органах;</li> <li>3) Сравнить правовой статус гражданских служащих и сотрудников таможенных органов, выделить общие положения в их статусе и особенности;</li> <li>4) Рассмотреть статус гражданских служащих и сотрудников на практике, по материалам экспертного интервью должностных лиц Томской таможни;</li> <li>5) Выявить основные проблемы, возникающие из-за различий в статусе гражданского служащего и сотрудника;</li> <li>6) Обозначить возможные пути решения выявленных проблем.</li> </ol>
<p><b>Перечень графического материала</b></p> <p><i>(с точным указанием обязательных чертежей)</i></p>	<p>В работе необходимо представить:</p> <p>Таблицы:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Структура Томской таможни;</li> <li>2) Общее и разное в правовом статусе гражданских служащих и сотрудников ТО РФ.</li> </ol> <p>Рисунки:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Среднегодовой доход сотрудников ЦТУ за 2015 год</li> <li>2) Среднегодовой доход государственных гражданских служащих ЦТУ за 2015 год</li> </ol>
<p><b>Консультанты по разделам выпускной квалификационной работы</b></p> <p><i>(с указанием разделов)</i></p>	
<p><b>Раздел</b></p>	<p><b>Консультант</b></p>
<p>Общие положения о государственной службе в таможенных органах</p>	<p>Гурьева И.Ю.</p>
<p>Статус сотрудника и гражданского служащего на примере Томской таможни</p>	<p>Юров А.Н.</p>
<p>Проблемные аспекты статуса гражданского служащего и сотрудника и их отражение в исследовательской литературе</p>	<p>Гурьева И.Ю.</p>
<p>Возможные пути решения</p>	<p>Гурьева И.Ю.</p>

проблем	
<b>Названия разделов, которые должны быть написаны на русском и иностранном языках:</b>	
Общие положения о государственной службе в таможенных органах	
Анализ статуса гражданского служащего и сотрудника ТО РФ на практике, проблемы и их возможные решения	

<b>Дата выдачи задания на выполнение выпускной квалификационной работы по линейному графику</b>	
---	--

**Задание выдал руководитель:**

Должность	ФИО	Ученая степень, звание	Подпись	Дата
Старший преподаватель	Гурьева Ирина Юрьевна			

**Задание принял к исполнению студент:**

Группа	ФИО	Подпись	Дата
3131	Дорохова Валерия Сергеевна		

## РЕФЕРАТ

Выпускная квалификационная работа 99 страниц, 2 рисунка, 2 таблицы, 62 источника, 6 приложений.

**Ключевые слова:** таможенные органы, государственная служба, правоохранительная служба, государственная гражданская служба, сотрудники таможенных органов, должностные лица.

**Объектом** исследования является статус гражданского служащего и сотрудника таможенных органов РФ.

**Цель работы** – провести сравнительный анализ статусов сотрудников и гражданских служащих таможенных органов, а также выявить проблемы, связанные с их различием, и возможные пути решения данных проблем.

В процессе исследования были предпринят историко-генетический анализ для изучения процесса становления и развития государственной службы в таможенных органах. Был проведен анализ нормативно-правовых документов с целью выделения общих и особенных положений в правовом статусе сотрудников и гражданских служащих. Проведено социологическое исследование в формате экспертного интервью для изучения практического опыта деятельности сотрудников и гражданских служащих государственных, на примере Томской таможни. На основе интервью и исследовательской литературы были сформулированы основные проблемы, возникающие из различия статуса сотрудников и гражданских служащих, и обозначены возможные пути их решения.

**Результатом работы** стало определение общих и особенных черт в статусе гражданского служащего и сотрудника, в их правовых, социальных, коммуникативных аспектах, а также обозначены подходы к решению выявленных проблем.

**Областью применения** является сфера менеджмента, таможенного дела, административного права

**Практическая значимость работы** заключается в том, что результаты, полученные в ходе исследования, могут применяться для совершенствования определенных проблемных аспектов в законодательстве Российской Федерации, касающемся данной области. Также выводы, содержащиеся в работе, могут использоваться в научных работах для развития малоизученных положений, связанных с различием статуса государственного гражданского служащего и сотрудника таможенных органов.

**Сокращения, используемые в работе:**

**ТО РФ** – таможенные органы Российской Федерации

**ГТК** – государственный таможенный комитет

**ВТО** – всемирная торговая организация

**ФТС** – Федеральная Таможенная Служба

**ЦТУ** – Центральное таможенное управление

## Оглавление

Введение.....	9
Глава 1. Общие положения о государственной службе в таможенных органах	15
1.1. Исторические аспекты становления государственной службы в таможенных органах.....	15
1.2. Законодательное регулирование государственной службы в таможенных органах.....	28
1.3. Правовой статус государственного гражданского служащего и сотрудника в таможенных органах .....	36
Глава 2. Анализ статуса гражданского служащего и сотрудника ТО РФ на практике, проблемы и их возможные решения.....	53
2.1. Статус сотрудника и гражданского служащего на примере Томской таможни.....	53
2.2. Проблемные аспекты статуса гражданского служащего и сотрудника и их отражение в исследовательской литературе .....	59
2.3. Возможные пути решения проблем .....	66
Заключение .....	71
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ:.....	75
Приложение 1. Общее и разное в правовом статусе гражданских служащих и сотрудников ТО РФ. ....	85
Приложение 2. Список экспертов. ....	87
Приложение 3. Экспертное интервью с сотрудником Томской таможни .....	88
Приложение 4. Экспертное интервью с начальником отдела кадров Томской таможни.....	91
Приложение 5. Экспертное интервью с гражданским служащим Томской таможни.....	94
Приложение 6. Экспертное интервью с гражданским служащим Томской таможни.....	97



## **Введение**

**Актуальность темы.** В функционировании современного Российского государства таможенные органы занимают особое место. Согласно Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года приоритетным стратегическим ориентиром таможенной службы Российской Федерации является обеспечение экономической безопасности во внешнеэкономической деятельности Российской Федерации, а также содействие внешней торговле. Для реализации этих задач таможенная служба осуществляет ряд достаточно специфичных и обширных функций: взимание таможенных платежей, контроль за таможенной стоимостью, надзор и контроль в области таможенного дела, выработка государственной политики, борьба с контрабандой, выявление административных правонарушений и преступлений и т.д. Вследствие своеобразия выполняемой деятельности государственная служба в таможенных органах является особенным видом службы. Ее специфика службы проявилась в разделении государственных служащих данных органов на сотрудников, выполняющих правоохранные функции, и федеральных государственных гражданских служащих.

Как таковое понятие гражданской службы появилось после административной реформы в 2002 году, по которой часть сотрудников федеральных органов переводились на новые условия службы. А законодательно была оформлена в 2004 с принятием соответствующего закона.

Несмотря на то, что и гражданские служащие, и сотрудники являются государственными служащими и имеют ряд схожих положений в правовом статусе, они отличаются друг от друга. Многие из этих отличий приводят к неясным, а иногда и проблемным ситуациям, которые влияют на эффективность деятельности таможенной службы.

В соответствии со Стратегией развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года, в дополнение к основным направлениям ее развития, таким как таможенное регулирование, осуществление фискальной и правоохранительной деятельности, требуется совершенствование

направлений, которые отнесены к вспомогательным, в том числе - укрепление кадрового потенциала и развитие социальной сферы. Способы реализации данных направлений многообразны: это и профессиональная подготовка, и повышение квалификации, и формирование кадрового резерва. Не менее значимо решение социальных проблем. В Стратегии указывается работа по пенсионному обеспечению, по предоставлению жилья и т.д. Можно сказать, что решение существующих проблем в данной области является одним из условий успешной деятельности таможенной службы в целом, так как в настоящее время именно «человеческий ресурс» или «человеческий потенциал» считается наиболее ценным и важным, открывающим огромные скрытые резервы для увеличения эффективности работы организации.

Таким образом, **актуальность темы дипломной работы** обусловлена необходимостью выявить особенности прохождения службы в таможенных органах, вызванные существующими различиями между сотрудниками и государственными гражданскими служащими и проблемы, связанные с различием правового статуса, а также устареванием существующих рекомендаций. Это будет способствовать лучшему пониманию возможностей развития кадрового потенциала таможенной службы в целом.

Существует достаточное количество научных работ, в которых изучается государственная служба в таможенных органах. Однако многие рекомендации, содержащиеся в данных исследованиях, теряют свою актуальность в связи с постоянно меняющимся законодательством. Некоторые аспекты прохождения службы сотрудниками и гражданскими служащими не изучены, и находятся только на стадии постановки проблемы. Также в законодательстве недостаточно четко прописаны критерии дифференциации правового статуса данных категорий служащих.

Решением обозначенной проблемы обусловлена **цель** данного исследования: дать сравнительный анализ статусов сотрудников и гражданских служащих таможенных органов, а также выявить проблемы, связанные с их различием, и возможные пути решения данных проблем.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. Охарактеризовать этапы становления государственной службы в таможенных органах, выявить основные функции и причины появления в ней различных категорий служащих;
2. Изучить основные законодательные нормы, регулирующие государственную службу в таможенных органах;
3. Сравнить правовой статус гражданских служащих и сотрудников таможенных органов, выделить общие положения в их статусе и особенности;
4. Рассмотреть статус гражданских служащих и сотрудников на практике, по материалам экспертного интервью должностных лиц Томской таможни;
5. Выявить основные проблемы, возникающие из-за различий в статусе гражданского служащего и сотрудника;
6. Обозначить возможные пути решения выявленных проблем.

**Объектом** исследования дипломной работы является статус гражданского служащего и сотрудника таможенных органов РФ.

**Предметом** исследования являются общее и особенности в статусе гражданских служащих и сотрудников ТО РФ.

**Степень изученности проблемы.** В настоящее время проблема статуса гражданских служащих и сотрудников таможенных органов достаточно полно освещена в научной литературе, а также в некоторых информационно-аналитических источниках.

Основой исследования в дипломной работе стали научные материалы, статьи из журналов по таможенной тематике, менеджменту, праву и экономике. Также использовались материалы научно-практических конференций.

При изучении становления таможенной службы и ее кадрового состава были использованы работы следующих авторов: Мирошниченко Я.В.<sup>1</sup>, Балковая В.Г.<sup>2</sup>, Кисловский Ю.Г.<sup>3</sup>, Соломеин А.Ю.<sup>4</sup>, Габричидзе Б.Н.<sup>5</sup>, а также Архипова Т.Г.<sup>6</sup>. Указанные авторы обстоятельно рассматривают историю становления российской таможни, указывают на особенности ее формирования в отдельные периоды.

На основе работ Кнышова А.В. и Тюлюмджиевой Т.В.<sup>7</sup>, Суминой Н.В.<sup>8</sup>, Османовой Е.В.<sup>9</sup>, Тимофеевой И.В. и Тимофеевой А.А.<sup>10</sup>, Базаркиной О.В.<sup>11</sup>, Труниной Е.В.<sup>12</sup>, Гороховатского Л.Ю. и Каретниковой С.В.<sup>13</sup>, а также Старостиной Л.В.<sup>14</sup> были изучены и выявлены основные проблемы, являющиеся общими для кадрового состава таможни в целом, а также обусловленные различием статусов гражданского служащего и сотрудника таможенных органов. Особенно хотелось бы выделить исследование

---

<sup>1</sup>Мирошниченко Я. В. Совершенствование правового регулирования гражданской и правоохранительной службы в таможенных органах Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Мирошниченко Яна Вадимовна; [Место защиты: Рос.таможен. акад.]- Люберцы, 2011.- 254 с.

<sup>2</sup>Балковая В.Г. Теоретико-методологические основания изучения истории государственных органов России (на примере таможенной службы)//Экономика, социология и право.- 2014. - № 1.- С.157-159.

<sup>3</sup>Кисловский Ю.Г. Стратегия таможенной службы: история и современность//Вестник Российской таможенной академии. - 2007. - №1. - С.36-41.

<sup>4</sup>Соломеин А.Ю. История таможенного дела и таможенной политики: Учебное пособие. – Спб.: ИЦ Интермедия, 2011. – 252 с.

<sup>5</sup>Габричидзе, Б.Н. Таможенное право: учеб.для вузов / Б.Н. Габричидзе, А.Т. Чернявский. - 5-е изд., перераб. и доп. - М., 2004. - 841 с.

<sup>6</sup>Архипова, Т.Г. История государственной службы в России XVIII-XX веков: учеб. Пособие/ Т.Г. Архипова, М.Ф. Румянцева, А.С. Сенин. - М: Изд-во РГГУ,2000.

<sup>7</sup>Кнышов А. В. Тюлюмджиева Т. В. Анализ элементов целостной системы оплаты труда сотрудников таможенных органов[Электронный ресурс]: NovaUm.Ru. // <http://novaum.ru/public/p231> (дата обращения 25.04.2018)

<sup>8</sup>Сумина Н.В., Малышкина А.Ю. Способы эффективного стимулирования должностных лиц таможенных органов РФ//Вестник совета молодых учёных и специалистов Челябинской области. – 2017. - №4 (19). - Т.1. - С.74-77

<sup>9</sup>Османова Е. В. Проблемы методов мотивации в таможенных органах // Молодой ученый. — 2016. — №26 (130). — С. 369-371.

<sup>10</sup>Тимофеева И.В., Тимофеева А.А. Предложения по совершенствованию правового регулирования порядка прохождения государственной службы в таможенных органах Российской Федерации //НАУЧНАЯ СЕССИЯ ГУАП, сборник докладов. Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения. -2016. - С. 314-320

<sup>11</sup>Базаркина О.В. Проблемы правового регулирования устройства в таможенные органы// Научно-практический электронный журнал Аллея Наук. - 2017. - № 16. – С.288-294

<sup>12</sup>Трунина Е.В. Вопросы законности и справедливости расторжения контракта о службе в таможенных органах РФ // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 9. – С. 738 -745.

<sup>13</sup>Гороховатский Л.Ю., Каретникова С.В. Личностные черты государственных таможенных служащих различных категорий: постановка проблемы//Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. – 2014. - №2(50). – С.275-282

<sup>14</sup>Старостина Л.В. Факторы эмоционального выгорания таможенных экспертов// Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Психология». - 2012. - № 1(11). – С. 101-114

Мирошниченко Я.В., которая в своей диссертации рассматривает не только исторические аспекты формирования службы в таможенных органах, но также обстоятельно и глубоко раскрывает основные аспекты правового регулирования государственной службы и административно-правовые статусы гражданских служащих и сотрудников таможенных органов. В ее работе приводится анализ проблем в правовом регулировании службы в таможенных органах, а также формулируются пути совершенствования.

Кроме того, работа опирается на обширный круг источников: прежде всего, это нормативно-правовые акты. Наиболее значимыми являются:

- Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации»<sup>15</sup>;
- Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации»<sup>16</sup>;
- Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>17</sup>.

Кроме того, были использованы справочно-информационные системы «Гарант» и «КонсультантПлюс», предоставившие возможность изучить нормативно-правовые документы со всеми изменениями и предыдущими редакциями, и сайт Федеральной таможенной службы.

В ходе написания дипломной работы использовались следующие методы:

- для изложения материала исследования использовался логический метод;
- историко-генетический метод применялся при изучении исторических документов, при воссоздании исторических этапов деятельности таможни в Российском государстве;

---

<sup>15</sup>Федеральный закон от 27.05.2003 №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_42413/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/) (дата обращения 01.04.2018)

<sup>16</sup>Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Система ГАРАНТ // <http://base.garant.ru/11900786/> (дата обращения 01.04.2018)

<sup>17</sup>Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/) (дата обращения 01.04.2018)

- для изучения нормативно-правовых документов использовался метод источниковедческого анализа документальных источников;
- метод социологического исследования, в частности экспертное интервью;
- сравнительный метод использовался при выявлении общего и особенного в статусе гражданского служащего и сотрудника;
- аналитический метод – для выявления проблем и возможных их решений.

Дипломная работа состоит из введения, двух основных глав, включающих несколько подпунктов, заключения и приложений.

В первой главе изучаются исторические аспекты становления государственной службы в таможенных органах, выделяются его основные этапы. Также анализируется законодательное регулирование службы в таможенных органах. Последний пункт первой главы посвящен сравнению правового статуса государственного гражданского служащего и сотрудника, выделению общих и особенных положений.

Во второй главе приводится анализ статуса сотрудника и гражданского служащего на примере Томской таможни посредством экспертного интервью. Исходя из материалов экспертного интервью, а также на основе изученной литературы формулируются основные проблемы и предлагаются возможные пути решения.

В заключении подведены общие результаты исследования статуса гражданского служащего и сотрудника ТО РФ и рекомендации.

Практическая значимость дипломной работы заключается в том, что результаты, полученные в ходе исследования, могут применяться для совершенствования определенных проблемных аспектов в законодательстве Российской Федерации, касающегося данной области. Также выводы, содержащиеся в работе, могут использоваться в научных работах для развития малоизученных положений, связанных с различием статуса государственного гражданского служащего и сотрудника таможенных органов.

## **Глава 1. Общие положения о государственной службе в таможенных органах**

### **1.1 Исторические аспекты становления государственной службы в таможенных органах**

Для того чтобы выяснить причины и цели разделения государственных служащих в таможенных органах на две категории, необходимо изучить специфику становления государственной службы в таможенных органах. Важно выяснить, какие функции выполняли таможенные органы на разных этапах своего существования, и какого рода служащие их выполняли. Выяснение этих аспектов и является задачей данного раздела.

Понимание функциональных особенностей службы в таможенных органах имеет существенное значение при определении основной роли данного вида государственной деятельности. В научно-исследовательской литературе, учитывая все изменения политических и социальных условий в России и динамику принятия нормативно-правовых актов, выделяют несколько этапов формирования государственной службы в таможенных органах. На этих этапах прослеживается, как складывались функции таможенных органов от простого взимания «мыта» до сложившейся организованной структуры государственной службы на сегодняшний день. В рамках новейшей истории, условия для развития государственной службы в таможенных органах России были созданы перестройкой правовой системы, обусловленной изменением модели управления государством в период с 1917 года<sup>18</sup>. Однако первоначальные задатки формирования государственной службы начались еще в дореволюционное время.

Первым этап – самый длительный. Он охватывает период с глубокой древности до 1917 года. Особенностью его этапа является то, в нем прослеживается постепенное зарождение таможенной службы, формирование первых признаков ее как системы, появляются первые признаки

---

<sup>18</sup>Мирошниченко Я. В. Совершенствование правового регулирования гражданской и правоохранительной службы в таможенных органах Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Мирошниченко Яна Вадимовна; [Место защиты: Рос.таможен. акад.]- Люберцы, 2011.- 254 с.

государственной службы как в государстве в целом, так и в таможенной сфере. Именно в этот период начало развиваться таможенно-пошлинное обложение. Другими словами, складывалась одна из основных функций таможенных органов – фискальная. Таможенное дело возникло еще в древней Руси. Существовало определенное правило взимать мыто или мыт, или другими словами взимать сбор за перевоз товара через заставу. Как форма таможенно-пошлинного обложения таможенное дело появилось на рубеже X-XI веков и выражалось в налогообложении сделок купли-продажи внутри государства. На данном этапе таможенная система еще не была отделена от налоговой. Видимо, еще не существовало специализированных структур, которые бы занимались исключительно налогообложением. Сохранившиеся до наших дней письменные источники не вносят ясности в то, кто и на каких правовых основаниях взимал таможенные пошлины и какими властными полномочиями был наделен. В данный период фискальная функция была практически единственной и основополагающей для зарождающейся системы таможенной службы. Взимание сборов было неотъемлемой частью всей политики Киевского государства. При этом во время раздробленности Киевской Руси в XII веке каждый князь устанавливал собственные подходы к формированию таможенных пошлин<sup>19</sup>.

В середине XIII века в период завоеваний монголо-татарами земель Киевской Руси в русском языке появилось слово «тамга», что в переводе с тюркского означало печать, клеймо, знак собственности<sup>20</sup>. При получении ханского ярлыка на правление взимался сбор, который стали называть тамгой. После данный термин стал применяться к торговым пошлинам на ярмарках и рынках, и от него образовалось слово «тамжить», взимать пошлину с товара, и таможня, место, где взимали пошлины. А тех, кто раньше назывался мытником, стали таможенниками.

---

<sup>19</sup>Балковская В.Г. Теоретико-методологические основания изучения истории государственных органов России (на примере таможенной службы) // Экономика, социология и право.- 2014. - № 1.- С.157-159.

<sup>20</sup>Федеральная таможенная служба Российской Федерации [Электронный ресурс]: [официальный сайт] / Федеральная таможенная служба, 2004-2015. - Режим доступа: [http://www.customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=51&Itemid=1827](http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=1827) (дата обращения 14.03.2018)



В период объединения и укрепления Русского государства в конце XV века Иваном III, Иваном IV предпринимаются попытки по упорядочению таможенных сборов с иностранцев в целях пополнения казны. И стоит отметить, что на тот момент таможенное обложение было крайне высоким. В XVI веке начинается оформление таможенной службы как особого направления государственной деятельности.

В 1596 году Указом Царя Федора Иоанновича в ведение целовальников и голов были переданы все частные мыта. Половина взимаемого мыта передавалась в казну, оставшаяся часть денег оставалась у владельцев мыт. Этим указом были введены лица, ответственные за сбор пошлин, а также определенные условия денежного содержания этих лиц. При Михаиле Романове дифференциация таможенных пошлин проявлялась еще более явно, особенно это касалось вывозимых товаров. Для сосредоточения всей выгоды от продажи шелка, дорогих мехов, хлеба и некоторых других товаров в одних руках, частным лицам было запрещено торговать данными категориями товаров<sup>21</sup>.

Особо важную роль в таможенном реформировании сыграл Торговый устав 1653 года, он позволил унифицировать существующее множество таможенных пошлин и заменил их единой рублевой пошлиной, размер которой составлял 5% с каждого рубля от цены товара. Товары иностранных купцов облагались пошлиной в 6% от цены товара на внутренних таможах. С этого момента рублевая пошлина осталась единственной на всей территории<sup>22</sup>.

В соответствии с Новоторговым уставом 1667 года таможенные пошлины отныне взимались исключительно золотом и монетами. Таможенное оформление товаров помимо целовальников осуществлял представитель правительства, который выбирался из верхушки купечества. По данному уставу, а именно статьей 2, он наделялся правом «чинить расправу русским

---

<sup>21</sup>Мирошниченко Я. В. Совершенствование правового регулирования гражданской и правоохранительной службы в таможенных органах Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Мирошниченко Яна Вадимовна; [Место защиты: Рос.таможен. акад.]- Люберцы, 2011.- 254 с.

<sup>22</sup>Кисловский Ю.Г. Стратегия таможенной службы: история и современность // Вестник Российской таможенной академии.- 2007. -№1. -36-41.

людям и иноземцам в торговых делах»<sup>23</sup>. В данном уставе прописаны лица, осуществляющие таможенное оформление, а также их полномочия. Возможно здесь функция «чинить расправу» подразумевает под собой определенную правоохранительную функцию.

В XVI-XVII веках происходит зарождение иерархических связей ведомственного управления, формируются первичные звенья таможенной системы, таможенные избы. В этот период появились начальные функциональные модели, такие как верная служба в таможне и таможенные откупа. Можно выделить главный недостаток этого времени в формировании государственного механизма – это отсутствие системы. Многие государственные структуры уже функционировали, когда их полномочия оформлялись в законодательстве задним числом.

В эпоху правления Петра I благодаря определенным государственным преобразованиям создавался государственный механизм более эффективный, чем в Московском государстве. В таможенной системе появились бюрократически оформленные таможенные органы, приграничные и портовые таможни, а так была введена штатная служба с жалованием<sup>24</sup>.

Учрежденная Петром I Коммерц-коллегия с 1718 года осуществляла управление таможенными сборами, а также являлась самостоятельным управленческим ведомством. Управляющим таможен, которые также избирались из купечества, выплачивалось как служащим годовое денежное содержание. Для повышения эффективности проведения таможенных мероприятий, укреплялись государственные границы, для таможенной охраны назначались регулярные войска<sup>25</sup>. Так закрепились правоохранительная функция таможенных органов. Помимо управляющих таможен, появились

---

<sup>23</sup>Новоторговый устав / Российское законодательство X-XX вв.: в 9 т. Т.4. Законодательство периода становления абсолютизма. Отв. ред. А.Г.Маньков. М., Юридическая литература, 1986.

<sup>24</sup>Балковая В.Г. Теоретико-методологические основания изучения истории государственных органов России (на примере таможенной службы) // Экономика, социология и право.- 2014. - № 1.- С.157-159.

<sup>25</sup>Мирошниченко Я. В. Совершенствование правового регулирования гражданской и правоохранительной службы в таможенных органах Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Мирошниченко Яна Вадимовна; [Место защиты: Рос.таможен. акад.]- Люберцы, 2011.- 254 с.

такие должности как вице-директора, инспектора, досмотрщики, комиссары таможен, амбарные контролеры<sup>26</sup>.

Появление при Петре I нормативных документов регламентирующего и учредительного характера позволило повысить уровень государственного механизма. В данный период впервые сложилась нормативная система государственной службы, ее прохождение и организация. Путем совершенствования государственного механизма и более полной проработки основных функций в 1754 году были окончательно организационно разделены таможенная и налоговая система, были ликвидированы внутренние таможи. Теперь таможи понимались как органы, компетентные в сфере организации внешнеэкономической деятельности.

Во время правления Екатерины II происходила либерализация таможенной политики, однако ситуация контрабандного ввоза только обострилась. Это стало одной из причин реформирования таможенной системы охраны границ. В 1782 году вышел указ «Об учреждении особой Таможенной пограничной цепи и стражи для отвращения потаенного провоза товаров». По данному указу была создана пограничная таможенная стража, в основу которой заложен институт таможенных объездчиков. В состав таможенной стражи входили таможенные объездчики и пограничные надзиратели в таможнях. Прием объездчиков в стражу осуществлялся на вольнонаемных началах, также необходимо было предоставить рекомендацию с предыдущего места службы. Пограничных надзирателей назначало губернское Правление после одобрения казенной палатой и Советником таможенных дел. Стоит заметить, что назначение объездчиков и надзирателей на место осуществлялось сроком на один год, после их переводили на другое место. Как и таможи, таможенная стража находилась в подчинении казенных палат. Несмотря на то, что таможенная охрана существовала и ранее, именно при Екатерине правоохранительная функция таможенных органов была систематизирована и организована, а также законодательно закреплена. В 1789 году был издан указ на запрет ввоза

---

<sup>26</sup>Соломеин. А.Ю. История таможенного дела и таможенной политики: Учебное пособие. – Спб.: ИЦ Интермедия, 2011. – 252 с.

шерстяных, бумажных, шелковых и других товаров через сухопутные границы в Киеве, Могилеве, Полоцке и Екатеринославе. Как отмечается, особенностью данного указа было то, что за обнаружение или поимку контрабанды объездчику, надзирателю или таможенному служителю любого звания назначалась награда в виде конфискованного товара<sup>27</sup>.

С принятием Таможенного устава в 1819 году охрана государственной границы осуществлялась таможенной, а после пограничной службой. Для обустройства пограничной таможенной службы в 1827 году было принято положение, в соответствии с которым надзиратели таможен и их помощники являлись военнослужащими, а не гражданскими. Таможенная стража объединялась в бригады и роты, которые в свою очередь делились на отряды.

В 1857 был принят Таможенный устав, по которому можно представить в целом систему таможенных учреждений в XIX веке. Данным уставом были предусмотрены определенные требования к таможенным служащим. Одним из таких требований является назначение начальников, управляющих и членов таможни, которые уже служили в таможенной части. В обязанности таможенного начальства входило выделять среди служащих способных и усердных людей, продвигать их по службе, предоставляя более высокие должности. Впервые помимо функционала служащих упоминается и качественные требования. Также в уставе выделяется автономность и самостоятельность таможенных учреждений<sup>28</sup>.

Структура таможенных органов менялась в 1904 году с принятием нового Таможенного устава. Согласно данному уставу в таможенную систему входили Департамент таможенных сборов, участковые и окружные таможенные управления, заставы, таможни, а также посты и пункты. Стоит отметить, что все таможенные заставы и таможни находились под надзором управляющего и состояли из канцелярских и таможенных чиновников, и из

---

<sup>27</sup>Соломеин, А.Ю. История таможенного дела и таможенной политики: Учебное пособие. – Спб.: ИЦ Интермедия, 2011. – 252 с.

<sup>28</sup>Мирошниченко Я. В. Совершенствование правового регулирования гражданской и правоохранительной службы в таможенных органах Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Мирошниченко Яна Вадимовна; [Место защиты: Рос.таможен. акад.]- Люберцы, 2011.- 254 с.

вольнонаемных служащих и досмотрщиков. Если сопоставить доходы, которые поступали от таможни в 1913, и расходы на ее содержание, то можно сказать, что в этот период таможенная служба стала прибыльной для Российского государства<sup>29</sup>.

Таким образом, в дореволюционное время структура таможенных органов формировалась постепенно и вполне соответствовала международному опыту по части таможенного дела. Таможенные органы выполняли несколько функций: осуществляли защиту экономических интересов России с достаточно высокой эффективностью, регулировали внешнеэкономическую деятельность, обеспечивали поступления таможенных доходов в государственный бюджет. В основном на данном этапе все правовые акты, регулирующие деятельность таможенных органов, ориентировались на фискальную функцию таможни, на поступление доходов от взимания таможенных пошлин. Однако были введены и нормативные документы, регулирующие правоохранительную деятельность. Другими словами, на первом этапе формирования государственной службы в таможенных органах были заложены основные функции фискальная и правоохранительная, также были установлены служащие, выполнявшие данные функции.

Вторым этапом становления таможенной службы называют промежуток 1917-2003 годы. В данном периоде происходят активные изменения в системе таможенных органов России, а также в государственной службе. В зависимости от внутренних и внешних экономических потребностей и интересов государства менялся правовой статус таможенной службы, а также ее полномочия, функции и организационная структура<sup>30</sup>.

После Октябрьской революции дореволюционная концепция таможенного дела в целом и система таможенных органов ставилась под сомнение новой государственной властью. Государственная монополия, установленная на внешнюю торговлю, по сути, блокировала применение таможенно-тарифного

---

<sup>29</sup> Габричидзе, Б.Н. Таможенное право: учеб. для вузов / Б.Н. Габричидзе, А.Т. Чернявский. – 5-е изд., перераб. и доп. – М., 2004. – 841 с.

<sup>30</sup> Архипова, Т.Г. История государственной службы в России XVIII-XX веков: учеб. Пособие/ Т.Г. Архипова, М.Ф. Румянцева, А.С. Сенин. - М: Изд-во РГГУ, 2000.

регулирующего, поэтому таможенный контроль стал вспомогательным инструментом в регулировании внешней торговли.

До 1918 года таможенное дело находилось под руководством Департамента таможенных сборов, после он был переименован в Главное управление таможенного контроля. Оно подчинялось Народному комиссариату внешней торговли<sup>31</sup>. Интенсивное структурное развитие таможенной системы было обусловлено переходом к нэпу в начале 20-х годов. Позже на рубеже 20-30х годов, внешняя торговля находится под государственной монополией, происходит утрата наиболее существенных функций таможенных органов, и таможни перестают быть фискальными учреждениями<sup>32</sup>.

Первыми кодифицированным союзным актом по таможенному делу становится Таможенный устав, учрежденный 12 декабря 1924 года, который стал важным событием в правовом регулировании. Он устанавливал приоритетную задачу для таможенных органов: осуществление контроля за экспортно-импортными операциями. Управление таможенным делом на всей территории СССР осуществлял Наркомат внешней торговли, его подразделения на местах были Главное таможенное управление, Таможенно-тарифный комитет, а также иные учреждения.

Порядок приема сотрудников на службу в Главное таможенное управление осуществлялся на основании трудового законодательства и правил о государственной службе. Также Таможенным уставом были определены виды деятельности, которыми не могли заниматься таможенные служащие. К таким видам относились:

- Участвовать в каких-либо мероприятиях, носящих коммерческий характер, как лично, так и через посредников;
- Принимать на себя поручения и доверенности по таможенным делам от посторонних лиц;

---

<sup>31</sup>Габричидзе, Б.Н. Таможенное право: учеб. для вузов / Б.Н. Габричидзе, А.Т. Чернявский. – 5-е изд., перераб. и доп. – М., 2004. – 841 с.

<sup>32</sup>Габричидзе, Б.Н. Становление и развитие таможенной службы в Советском государстве (1917-1991) / Б.Н. Габричидзе, Д.М. Полежаев // Государство и право. - 1992. - №10. - С. 27-35.

- Покупать на таможенных аукционах товары;
- Принимать участие в организациях, выполняющих работ по выгрузке, погрузке, подготовке и приему грузов, почтовых посылок и пассажирского багажа<sup>33</sup>.

Структура таможенных органов, сложившаяся во второй половине 30-х годов и закрепленная юридически в Таможенном кодексе 1964 года, не претерпела значительных изменений до середины 80-х годов.

С принятием Таможенного кодекса в 1964 году управление таможенным делом находилось в ведении Министерства внешней торговли и реализовывалось через Главное таможенное управление. Основными функциями были совершение таможенных операций, контроль за соблюдением монополии государства во внешней торговле и борьба с коррупцией.

Внеэкономические реформы пришлось на период 1986-1991 года. Новый этап развития таможенной системы связан с попыткой преобразовать таможенную службу в новую управленческую структуру, которая функционировала бы в условиях демократического режима и свободного рынка, и уйти от монополии государства во внешней торговле. Конец второго этапа ознаменовался принятием в 1991 году Закона СССР о таможенном тарифе и нового Таможенного кодекса. Однако кардинально изменить таможенную систему, как показала практика, не получилось. Поэтому создание новых таможенных систем, как на национальном уровне, так и в странах СНГ пришлось уже на новый этап<sup>34</sup>.

Существенные изменения в системе таможенных органов появились в 1991 году с принятием Таможенного кодекса и Закона о таможенном тарифе. Планировалось создать два координационных центра – Координационный совет по борьбе с международным незаконным оборотом наркотических и

---

<sup>33</sup> Таможенный устав Союза ССР от 12 декабря 1924 года РСФСР [Электронный ресурс]: Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических Республик, 2011-2018 // [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_2271.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2271.htm), (дата обращения 28.03.2018)

<sup>34</sup> Мирошниченко Я. В. Совершенствование правового регулирования гражданской и правоохранительной службы в таможенных органах Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Мирошниченко Яна Вадимовна; [Место защиты: Рос.таможен. акад.]- Люберцы, 2011.- 254 с.

психотропных веществ, а также Таможенно-тарифный совет. Была юридически оформлена в Таможенном кодексе уже сложившаяся трехуровневая система таможенных органов:

- Таможенный комитет;
- Региональные таможенные управления;
- Таможни<sup>35</sup>.

Важную роль в создании таможенной службы современной России сыграли указ Президента РСФСР от 25 сентября 1991 года и Постановление Правительства №65 «Вопросы Государственного таможенного комитета РСФСР»<sup>36</sup>. В соответствии с данными актами центральным таможенным органом являлся Государственный таможенный комитет, в постановлении были прописаны его основные функции и задачи, а также структура центрального аппарата ГТК. Работникам таможенных органов предоставлялось государственное обязательное страхование, сохранился порядок и условия оплаты труда, оклады по персональным званиям, выплаты по выслуге лет и надбавок к должностным окладам.

К компетенции таможенных органов стали относиться осуществление расследования в форме дознания по делам о контрабанде, производства неотложных следственных действий. Большое значение имеет Указ Президента от 25 октября 1994 года, в котором прописано, что Государственный таможенный комитет является федеральным органом власти и осуществляет руководство таможенным делом на территории Российской Федерации<sup>37</sup>. Кроме уже имеющихся функций, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации в 1999 году, ГТК «организует борьбу с

---

<sup>35</sup>Габричидзе, Б.Н. Таможенное право: учеб.для вузов / Б.Н. Габричидзе, А.Т. Чернявский. – 5-е изд., перераб. и доп. – М., 2004. – 841 с.

<sup>36</sup> Постановление правительства РСФСР от 26 декабря 1991г. № 65. Вопросы Государственного таможенного комитета РСФСР [Электронный ресурс]: Государственная система правовой информации. Официальный интернет-портал правовой информации, 2005-2018.//

[http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link\\_id=8&nd=102013809](http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=8&nd=102013809), (дата обращения 30.03.2018)

<sup>37</sup>Указ Президента РФ от 25.10.1994 № 2014 (ред. от 16.09.1999) «Об утверждении Положения о Государственном таможенном комитете Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_4832/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4832/)(дата обращения 30.03.2018)



нарушением таможенных правил, административными правонарушениями, посягающими на нормальную деятельность таможенных органов Российской Федерации, а также с иными административными правонарушениями, рассмотрение дел по которым осуществляют таможенные органы Российской Федерации»<sup>38</sup>.

Второй этап становления государственной службы в таможенных органах характеризуется неустойчивым положением функционала. На начальных порах этого периода таможенная служба практически утратила свою фискальную функцию по причине государственной монополии, и основной стала выделяться правоохранительная. Позже в 80-90-х годах были предприняты попытки к совершенствованию таможенной системы для ее функционирования в условия свободной торговли. Однако на тот момент попытки не увенчались успехом. Стоит заметить, что на втором этапе были определены требования к таможенным служащим, а также установлен центральный таможенный орган ГТК и трехуровневая иерархия таможенных органов.

Третий этап развития таможенной службы начался в 2003 году и длится по настоящее время. Наиболее важным обстоятельством начала данного период было принятие Таможенного кодекса Российской Федерации 28 мая 2003 года<sup>39</sup>. Были определены система, функции, обязанности, ответственность и полномочия таможенных органов. В соответствии с законодательством таможенные органы представляли собой единую централизованную систему. Сохранилась трехуровневая иерархия таможенных органов.

В этот период таможенная система продолжает реформироваться. Государственный Таможенный комитет был преобразован в Федеральную таможенную службу Указом Президента Российской Федерации в 2004 году<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup>О внесении изменения в Положение о Государственном таможенном комитете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 25 октября 1994 г. № 2014. Указ Президента Российской Федерации от 16.09.1999 г. № 1235 [Электронный ресурс]: Администрация Президента России 2018 год <http://www.kremlin.ru/acts/bank/14423> (дата обращения 30.03.2018)

<sup>39</sup>Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003г. № 61-ФЗ [Электронный ресурс]: Система ГАРАНТ // <http://base.garant.ru/5758424/> (дата обращения 28.03.2018)

<sup>40</sup>Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_46892/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46892/)(дата обращения 30.03.2018)

До 2006 года ФТС находилась в ведении Министерства экономического развития и торговли. После Указа Президента Российской Федерации в 2006 году ФТС приобрела статус органа исполнительной власти, перешла в ведение Правительства Российской Федерации, а также стала осуществлять выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в таможенном деле<sup>41</sup>.

Одним из важных аспектов в развитии службы в таможенных органах является создание таможенного союза России, Беларуси и Казахстана с 1 января 2010 года. Таможенный кодекс таможенного союза, который вступил в силу 1 июля 2010 года, делает акцент на правоохранительную деятельность таможенных органов<sup>42</sup>. В статье 7 прописаны основные задачи таможенных органов при выполнении правоохранительной функции: дознание по делам об уклонении от уплаты таможенных платежей, контрабанды; осуществление оперативно-розыскной деятельности; ведение административного процесса по делам об административных правонарушениях. Также правоохранительная структура была подвержена реформированию при вступлении России во Всемирную торговую организацию. Роль и место таможенных органов в обеспечении экономической безопасности страны существенно повысились. Таможенная система России подверглась некоторым изменениям в связи с требованиями вступления в ВТО. Выполнив данные условия, Российская таможенная система стала соответствовать определенным международным стандартам. По мнению некоторых исследователей, постепенно система государственного контроля в таможенных органах будет смещаться на посттаможенный контроль<sup>43</sup>.

На данный момент, таможенные органы развиваются в соответствии со Стратегией развития Федеральной таможенной службы<sup>44</sup>. Активно внедряются

---

<sup>41</sup>Указ Президента РФ от 11 мая 2006 г. N 473 «Вопросы Федеральной таможенной службы» [Электронный ресурс]: Система ГАРАНТ // <http://base.garant.ru/12146831/> (дата обращения 28.03.2018)

<sup>42</sup> Таможенный кодекс Таможенного союза [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_94890/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_94890/) (дата обращения 30.03.2018)

<sup>43</sup> Симонов Н.Е. Вступление России в ВТО: Таможенный аспект экономической безопасности // Современные проблемы науки и образования. – 2008. – № 4

<sup>44</sup>Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года [Электронный ресурс]: [офиц.сайт] / Федеральная таможенная служба, 2004-2015. - Режим доступа:

в работу таможи электронные технологии для улучшения качества предоставляемых услуг, повышения уровня защиты экономических интересов РФ, сотрудничества с другими странами и т.д. Основными направлениями развития таможенных органов в стратегии выделены минимизация фискальных рисков, связанных с упрощением таможенных процедур совершенствование правоохранительной деятельности в разрезе борьбы с контрабандой, административными правонарушениями и т.д., а также развитие кадрового потенциала.

Особенностью третьего этапа можно назвать четкое формулирование функций и задач таможенных органов. Единая система таможенных органов была закреплена законодательно, а также выделены основные направления совершенствования таможенной службы.

Вывод: таким образом, проведя анализ исторического развития таможенной службы, можно сделать вывод, что функции таможенных органов совершенствовались и видоизменялись постепенно, от одного этапа к другому. Формирование структуры происходило на протяжении всего времени становления государства, и при этом имело основную цель – защиту национальных экономических интересов государства. Немаловажной являлась и функция сбора платежей для доходной части бюджета страны. Задачи, решаемые таможенными органами, по всему своему разнообразию весьма специфичны и, в какой-то мере, уникальны. Так, по мере развития, за таможенными органами закрепились функции по организации таможенного дела, обеспечению экономической безопасности страны, осуществлению валютного контроля, оперативно-розыскную деятельность. На данный момент, под системой таможенных органов можно понимать целостную, единую, иерархическую структуру таможенных органов и учреждений, которые динамично развиваются, имеют определенные функции и задачи. Возможно, именно устоявшиеся за всю историю правоохранительные и фискальные

функции таможенных органов и их равное значение послужили причиной выделения гражданской и правоохранительной службы.

## **1.2 Законодательное регулирование государственной службы в таможенных органах**

Как и любая сфера человеческой деятельности, государственная служба в таможенных органах регулируется на законодательном уровне. Нормативно-правовые акты регулируют порядок прохождения государственной службы и иные связанные с этим аспекты. В систему правового регулирования службы в таможенных органах входят:

1. Конституция РФ;
2. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» № 58 от 27.05.2003<sup>45</sup>;
3. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79 от 27.07.2004<sup>46</sup>;
4. Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации» № 114 от 21.07.1997<sup>47</sup>;
5. Указы Президента РФ;
6. Постановления Правительства РФ;
7. Нормативно-правовые акт ФТС.

В соответствии с ФЗ №58 «О системе государственной службы в Российской Федерации» государственная служба – «это профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению полномочий Российской Федерации; федеральных органов государственной власти; субъектов РФ; органов государственной власти субъектов РФ; лиц, замещающих должности,

---

<sup>45</sup> Федеральный закон от 27.05.2003 №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_42413/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/) (дата обращения 01.04.2018)

<sup>46</sup> Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/) (дата обращения 01.04.2018)

<sup>47</sup> Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Система ГАРАНТ // <http://base.garant.ru/11900786/> (дата обращения 01.04.2018)

устанавливаемые Конституцией РФ для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов и субъектов РФ»<sup>48</sup>.

Особое значение в формировании государственной службы в таможенных органах сыграл Федеральный закон № 78, принятый 30 июня 2002 года. В 2002 году часть сотрудников таможенных органов были переведены на условия федеральной государственной службы. С принятием Федерального закона № 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)»<sup>49</sup> были введены должности государственных гражданских служащих. Данный закон внес существенные изменения в службу в таможенных органах. После его принятия в ГТК стали поступать обращения от руководителей таможен и должностных лиц о том, что возникли проблемы с переводом сотрудников на условия федеральной государственной службы<sup>50</sup>. В основном эти проблемы касались отсутствия регулирующей нормативной базы, порядка присвоения классных чинов, исчисления стажа работы и т.д. И так как, на тот момент Закон о службе в таможенных органах никак практически не регламентировал деятельность государственных гражданских служащих, появилась необходимость создания нормативно-правовых актов, которые бы определяли условия поступления, прохождения и увольнения со службы в таможенных органах после перехода на новые условия службы.

В ФЗ №114 служба в таможенных органах выделяется как особый вид государственной службы, на которой граждане РФ осуществляют

---

<sup>48</sup> Федеральный закон от 27.05.2003 №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_42413/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/) (дата обращения 01.04.2018)

<sup>49</sup> Федеральный закон «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)» от 30.06.2002 № 78-ФЗ [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37361/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37361/) (дата обращения 05.04.2018)

<sup>50</sup> Письмо ГТК РФ от 10 декабря 2002 г. № 01-06/49127 О переводе сотрудников таможенных органов на условия федеральной государственной службы [Электронный ресурс]: Система ГАРАНТ // <http://base.garant.ru/777562/> (дата обращения 05.04.2018)

профессиональную деятельность по реализации прав, обязанностей и функций таможенных органов, входящих в систему правоохранительных органов страны.

Функции, выполняемые таможенными органами, достаточно обширны и специфичны, и это является особенностью таможенной службы, что характеризует ее как особый вид государственной службы. Одной из основных функций является фискальная, она связана с контролем правильности исчисления и своевременной выплаты таможенных платежей, учетом задолженностей по уплате платежей, контроль за таможенной стоимостью и т.д.

Еще одной главной функцией является правоохранительная, подразумевающая под собой рассмотрение и производство дел об административных правонарушениях, оперативно-розыскная деятельность, борьба с контрабандой, пресечение незаконного ввоза оружия, наркотических и психотропных веществ и т.д. Правоохранительная деятельность направлена на обеспечение экономической безопасности страны, а также безопасности граждан.

Помимо данных функций, существует нормотворческая функция по разработке правовых актов в сфере таможенного дела и в рамках компетенции ФТС.

Статистическая функция представляет собой предоставление таможенной службой статистики внешней торговли. Взаимодействие с юридическими и физическими лицами, другими государственными органами, обеспечение внедрения и использования в деятельности таможенных органов технических средств и информационных систем, деятельность по подбору, подготовке и переподготовке кадров<sup>51</sup>.

Проанализировав выделенные функции, можно сказать, что нельзя отнести таможенную службу только к какому-то определенному органу:

---

<sup>51</sup> Мирошниченко Я. В. Совершенствование правового регулирования гражданской и правоохранительной службы в таможенных органах Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Мирошниченко Яна Вадимовна; [Место защиты: Рос.таможен. акад.]- Люберцы, 2011.- 254 с.

правоохранительному или исполнительному органу государственной власти<sup>52</sup>. Вместе с тем, на законодательном уровне федеральным законом №114 таможенные органы отнесены к правоохранительным органам.

В таможенных органах государственная служба представлена службой в правоохранительных отделах и государственной гражданской службой. Однако стоит отметить, что в последней редакции федерального закона «О системе государственной службы» в системе государственной службы правоохранительная отнесена к государственной службе *иных* видов. В редакции 2015 года она выделялась как *отдельный* вид<sup>53</sup>.

Государственная гражданская служба не только отнесена к определенному виду службы, но и регулируется непосредственно законом о гражданской службе. Так в ФЗ № 79 дано определение государственной гражданской службе. Государственная гражданская служба – «это вид государственной службы, который представляет собой профессиональную служебную деятельность граждан РФ, занимающих должности государственной гражданской службы, по обеспечению полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ»<sup>54</sup>.

В соответствии с ФЗ №114, в таможенных органах существует две должностных категории:

- Сотрудники таможенных органов, которым присвоены специальные звания
- Федеральные государственные гражданские служащие таможенных органов

---

<sup>52</sup> Антропова М.А. Таможенная служба как специальный вид федеральной государственной службы и система принципов ее функционирования// Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право.- 2008.- № 1. – С. 157-168

<sup>53</sup> Федеральный закон от 27.05.2003 №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_42413/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/) (дата обращения 05.04.2018)

<sup>54</sup> Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/) (дата обращения 05.04.2018)

И если деятельность государственных гражданских служащих регулируется непосредственно законом о государственной гражданской службе, то сотрудники законодательно не отнесены какому-либо виду службы. В тоже время, очевидно, что служба на должности сотрудника является правоохранительной службой и называется особым видом, так как ей действительно характерен особый порядок прохождения и особый правовой статус сотрудников.

Федеральный закон «О системе государственной службы» выделяет следующие принципы построения и функционирования государственной службы, которые характерны, в том числе, и для таможенных органов:

1. Федерализм. Данный принцип обеспечивает единство системы государственной службы и соблюдение разграничения предметов ведения и полномочий, указанных в Конституции РФ;
2. Законность;
3. Права и свободы человека и гражданина, их действие, обязательность их соблюдения, признания и защиты являются приоритетом;
4. Всем гражданам обеспечен равный доступ к государственной службе;
5. Единство организационных и правовых основ государственной службы. Существует единый подход к организации государственной службы, который закреплён на законодательном уровне;
6. Взаимосвязь муниципальной и государственной службы;
7. Профессионализм и компетентность служащих;
8. Государственная служба должна быть открыта и доступна общественному контролю, предоставлять объективную информацию о деятельности служащих;
9. Обеспечение защиты от неправомерного вмешательства в профессиональную служебную деятельность государственных служащих.

Данные принципы обеспечиваются всеми федеральными законами о видах государственных служб. Помимо основных, могут быть добавлены и другие принципы, которые учитывали бы особенности того или иного вида



службы. Основные принципы построения и функционирования государственной службы присущи как государственной гражданской службе, так и службе в правоохранительных подразделениях таможенных органов. В законе о службе в таможенных органах не выделены особые принципы, которые были бы характерны только для сотрудников таможенных органов. Но стоит заметить, что принципы, указанные в ФЗ № 79 для гражданской службы, можно применять и к правоохранительной. Так, например, принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина является основополагающим не только для гражданской службы и таможенных органов, но и для граждан, организаций и т. д. в целом. В соответствии с Конституцией РФ права и свобода человека и гражданина является наивысшей ценностью, и их соблюдение и защита – обязанность государства, а также государственных служащих и т.д. Такой принцип как единство государственной службы РФ обеспечивает связь гражданской службы и государственной службы иных видов. Это прописано в 6 ст. ФЗ № 79, где помимо данного принципа взаимосвязь обеспечивается соотношением условий и оплаты труда и социальных гарантий, ограничениями и обязательствами при прохождении различных видов государственной службы, учетом стажа службы и условиями пенсионного обеспечения граждан РФ<sup>55</sup>.

Закон о системе государственной службы выделяет несколько видов должностей государственной службы, которые устанавливаются федеральными законами и другими нормативно-правовыми актами:

- Воинские должности;
- Должности федеральной государственной гражданской службы;
- Должности государственной гражданской службы субъектов РФ;
- Должности иных видов федеральных государственных служб.

Должности в таможенных органах определяют права и обязанности служащего, а также круг обязанностей. Перечень квалификационных

---

<sup>55</sup>Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/) (дата обращения 10.04.2018)

требований на замещение какой-либо из должностей государственных служб устанавливается федеральными законами и другими правовыми актами. Разделение должностей на группы и категории регламентируется также федеральными законами. Так, например, должности гражданской службы в ст. 9 ФЗ № 79 делятся на такие категории как:

1. Руководители
2. Помощники
3. Специалисты
4. Обеспечивающие специалисты

Помимо категорий, должности гражданской службы также делятся на группы: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие должности. Основное отличие должности руководителя – это наличие широких административно-распорядительных полномочий совершать определенные действия, которые имеют юридические последствия. Такими могут быть издание правовых актов, применение мер дисциплинарного воздействия и поощрения, принятие и увольнение работников<sup>56</sup>. Также руководители могут самостоятельно принимать граждан на должности помощников из числа доверенных лиц. Полномочия помощника прекращаются по окончании срока замещения государственной должности или должности руководителя, с которым помощник работал. Для профессионального обеспечения выполнения таможенными органами определенных функций и задач выделена такая должностная категория, как специалист.

Так же, как и в гражданской службе, существуют должности сотрудников таможенных органов. В ст. 5 Закона о службе в таможенных органах выделены следующие должностные группы:

- Младший состав
- Средний начальствующий состав
- Старший начальствующий состав
- Высший начальствующий состав

---

<sup>56</sup> Комментарий к законодательству о службе в таможенных органах Российской Федерации/ под общ. ред. А.В. Зубача– М.: «Деловой двор», 2014. – 528 с.

Перечень должностей высшего начальствующего состава устанавливается Президентом РФ, остальные приказом ФТС РФ.

Соблюдение законодательства РФ о государственной службе в таможенных органах находится под государственным контролем и надзором. Контроль осуществляет Правительство РФ, руководители ФТС и начальники таможенных органов. Это прописано в ст. 57 Закона о службе в таможенных органах. Несмотря на то, что ФТС РФ является федеральным органом исполнительной власти, который находится в ведении Министерства финансов РФ<sup>57</sup>, надзорным органом является Правительство РФ, оно стоит первым в перечне контролирующих органов и является, по сути, главным. Относительно контроля за прохождением государственной службы со стороны начальников таможенных органов, то также стоит упомянуть Дисциплинарный устав таможенной службы РФ<sup>58</sup>. В соответствии с данным уставом начальник осуществляет постоянный контроль за исполнением подчиненными должностных обязанностей, а также несет ответственность за состояние служебной дисциплины. Можно сказать, что контроль за соблюдением законодательства о службе в таможенных органах вытекает из должностных обязанностей начальника таможенного органа. Также не маловажную роль в контроле за прохождением службы в таможенных органах играет кадровая служба. Из положений того же устава среди всех функций кадровой службы подчеркивают организацию и инспектирование таможенных органов, а также непосредственный контроль за прохождением службы.

В ст. 58 Закона о службе в таможенных органах указано, что надзор за исполнением законодательства о службе в таможенных органах осуществляет Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры. Надзор основывается на приказах Генерального прокурора, базой для которых является

---

<sup>57</sup>Постановление Правительства РФ от 16.09.2013 № 809 (ред. от 12.06.2017) «О Федеральной таможенной службе» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_152009/19b5b39126f6b256887abbe1be715fcae1d869fc/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152009/19b5b39126f6b256887abbe1be715fcae1d869fc/) (дата обращения 15.04.2018)

<sup>58</sup>Указ Президента РФ от 16.11.1998 № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_20957/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_20957/) (дата обращения 16.04.2018)

Закон о прокуратуре<sup>59</sup>. Обязанности по организации прокурорского надзора возложены на Управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере<sup>60</sup>.

Таким образом, прохождение государственной службы в таможенных органах в основном регламентируется Федеральными законами «О государственной гражданской службе», «О службе в таможенных органах», «О системе государственной службе Российской Федерации». В силу многофункциональности деятельности таможенная служба является особым видом государственной службы, законодательное регулирование которой осуществляется многими нормативно-правовыми актами. Но стоит также отметить, что Закон о гражданской службе регулирует гражданскую службу в целом и не учитывает особенности и специфику деятельности таможенных органов. А Закон о службе в таможенных органах хоть и ориентирован именно на данную специфику, но регламентирует только деятельность сотрудников, как правоохранительной службы. Другими словами, единого нормативно-правового акта, который бы регулировал все виды государственной службы в таможенных органах с учетом особенностей их деятельности, на сегодняшний день не существует.

### **1.3 Правовой статус государственного гражданского служащего и сотрудника в таможенных органах**

В силу определенного перечня функций, которые выполняют таможенные органы, таможенная служба является особым видом государственной службы. Как уже было отмечено ранее, в таможенных органах присутствуют два вида государственных служащих: государственный гражданский служащий и сотрудник таможенных органов. Во многом правовой статус данных категорий

---

<sup>59</sup>Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_262/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/) (дата обращения 16.04.2018)

<sup>60</sup>Приказ Генпрокуратуры РФ от 12.01.2009 № 1 «Об управлении по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере» [Электронный ресурс]: Система ГАРАНТ // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12065310/> (дата обращения 16.04.2018)

во многом схож, но также по причине специфики выполняемой ими деятельности правовой статус гражданского служащего отличается от сотрудника.

Основами правового статуса государственных служащих в системе таможенных органов являются положения Всеобщей Декларации прав человека, Конституция РФ, федеральные законы, указы Президента, постановления Правительства. Правовой статус государственных гражданских служащих закреплен такими законодательными актами, как Федеральный закон «О государственной гражданской службе» и Приказ ФТС «Об утверждении служебного распорядка ФТС России»<sup>61</sup>. Статус сотрудников регулируется законом о службе в таможенных органах.

В таможенных органах большую часть составляют гражданские служащие. Данный факт прослеживается в таможенных органах в целом и в отдельных подразделениях. Это можно увидеть даже на примере Томской таможни<sup>62</sup> (табл. 1).

**Таблица 1. Структура Томской таможни**

Категория	Количество единиц	В% к общему числу
Сотрудники	47	22%
Гражданские служащие	140	65%
Работники	29,5	13%
Общая численность штата	216,5	

<sup>61</sup> Приказ ФТС России от 18.09.2006 № 891 (ред. от 23.12.2016) «Об утверждении Служебного распорядка ФТС России» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_63832/41c55095de6fdccdcebd73bf2833eb194df85337/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_63832/41c55095de6fdccdcebd73bf2833eb194df85337/) (дата обращения 19.04.2018)

<sup>62</sup> Сведения о структуре Томской таможни по состоянию на 01.01.2016

В ст. 13 Закона о государственной гражданской службе дано определение гражданского служащего. Гражданский служащий – гражданин РФ, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы и осуществляющий профессиональную деятельность согласно акту о назначении на должность и служебному контракту, а также получающий денежное содержание за счет средств федерального бюджета<sup>63</sup>.

В ст. 6 Закона о службе в таможенных органах определено, что сотрудником таможенных органов может являться гражданин, достигший восемнадцатилетнего возраста и способный по своим деловым и личным качествам, состоянию здоровья и уровню образования выполнять функции, возложенные на таможенные органы<sup>64</sup>.

Общие черты правового статуса двух категорий служащих таможенных органов обеспечиваются принципами государственной службы, которые были указаны ранее. Общим положением, характерным обеим категориям должностных лиц, являются права, определяющие правовой статус. К ним относят:

1) Права должностных лиц таможенных органов, которые присущи как государственным гражданским служащим, так и сотрудникам правоохранительных подразделений таможенных органов. Данные права перечислены в ст. 19 «Права таможенных органов», а также в ст. 20 «Права таможенных органов при осуществлении таможенного контроля с использованием судов таможенных органов» и ст. 21 «Права таможенных органов в отношении автомобильных транспортных средств, перевозящих товары, находящиеся под таможенным контролем» Федерального закона «О

---

<sup>63</sup>Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/) (дата обращения 19.04.2018)

<sup>64</sup>Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Система ГАРАНТ // <http://base.garant.ru/11900786/> (дата обращения 19.04.2018)

таможенном регулировании»<sup>65</sup>. Должностные лица таможенных органов имеют право:

- В целях обеспечения соблюдения лицами таможенного законодательства Таможенного союза, а также законодательства РФ о таможенном деле принимать меры, предусмотренные данными актами;
- Требовать от юридических и физических лиц подтверждение полномочий на осуществление определенных действий и деятельность в таможенной сфере;
- Привлекать лиц к административной ответственности;
- Получать от организаций, физических лиц и государственных органов необходимую информацию;
- Производят документирование, аудио- и видеозапись, фото- и киносъемку событий, которые связаны с ввозом или вывозом товаров, хранения товаров и т.д.

2) Права, обеспечивающие служебную деятельность. К таким правам относятся:

- Ознакомление с документами, в которых указаны права и обязанности должностного лица;
- Получение необходимых для исполнения должностных обязанностей информации и материалов;
- Обеспечение необходимых для исполнения обязанностей организационно-технических условий;
- Доступ в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные организации в связи с исполнением обязанностей замещаемой должности.

3) Права, связанные с продвижением по службе:

- Участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности;
- Получить дополнительное профессиональное образование.

---

<sup>65</sup>Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_107181/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_107181/) (дата обращения 19.04.2018)

4) Права, регулирующие влияние служащего на прохождение службы:

- Ознакомится с материалами личного дела, отзывами о его деятельности и прочими документами, до момента их внесения в личное дело;
- Возможность приобщить свои объяснения к личному делу.

5) Права, регулирующие социальное положение:

- Оплату труда и прочие выплаты;
- Защиту сведений о служащем;
- Предоставления отдыха, выходных и праздничных нерабочих дней;
- Медицинское страхование;
- Защиту жизни и здоровья служащего и членов его семьи;
- Пенсионное обеспечение;
- Членство в профсоюзе.

Несмотря на то, что право на отдых, выходные и праздничные дни не прописаны в статье о правах сотрудника, они содержатся в отдельной пятой главе ФЗ № 114 «Условия службы в таможенных органах»<sup>66</sup> и в Приказе Федеральной таможенной службы "Об утверждении типовых правил внутреннего распорядка таможенных органов Российской Федерации"<sup>67</sup>. Поэтому мы отнесли право на отдых к общим правам. Медицинское обслуживание и страхование также относится к правам сотрудника. До 2013 года оно также регулировалось Законом о службе в таможенных органах пятой главой. На данный момент порядок предоставления медицинского страхования и обслуживания прописан в ст. 10 Федеральном законе «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>68</sup> и Распоряжении ФТС России «О медицинском обслуживании

---

<sup>66</sup> Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Система ГАРАНТ // <http://base.garant.ru/11900786/> (дата обращения 20.04.2018)

<sup>67</sup> Приказ Федеральной таможенной службы от 18 сентября 2006 г. № 892 «Об утверждении типовых правил внутреннего распорядка таможенных органов Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Система ГАРАНТ // <http://base.garant.ru/12150432/> (дата обращения 20.04.2018)

<sup>68</sup> Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30.12.2012 № 283-



сотрудников таможенных органов Российской Федерации»<sup>69</sup>. Защита жизни и здоровья сотрудника также не прописаны прямым текстом в его правах, однако, такая защита предоставляется. Она регулируется ст. 42 Закона о службе в таможенных органах, а также п.12-13 ст. 19.1 Федерального закона "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов"<sup>70</sup>, распространяющегося на обе категории госслужащих таможенных органов.

Также помимо прав к общим положениям правового статуса гражданских служащих и сотрудников относят общие обязанности.

б) Обязанности, связанные с поддержанием служебной дисциплины и принципами государственной службы:

- Обеспечение соблюдения Конституции РФ и прочих правовых актов;
- Соблюдение правил внутреннего распорядка, установленных в таможенном органе, а также порядок обращения со служебной информацией и выполнение должностной инструкции;
- Выполнять распоряжения и приказы начальников таможенных органов в рамках своих полномочий, кроме заведомо незаконных.
- Обеспечение защиты и соблюдения прав и законных интересов граждан;

7) Обязанности, связанные с государственной тайной. В обязанности, как сотрудника, так и гражданского служащего входит хранение государственной и прочей охраняемой законом тайны, не разглашение сведений, которые стали ему известны в процессе выполнения своих должностных обязанностей.

8) Обязанности, регулирующие поддержание необходимого для исполнения должностных обязанностей уровня квалификации.

---

ФЗ [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140178/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140178/) (дата обращения 20.04.2018)

<sup>69</sup> Распоряжение ФТС России от 26.09.14 № 276-р «О медицинском обслуживании сотрудников таможенных органов Российской Федерации» [Электронный ресурс]: [официальный сайт] / Федеральная таможенная служба, 2004-2015. - Режим доступа: [http://www.customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20352:---260914--276-q-----q&catid=461:2015-01-15-07-28-34&Itemid=2578](http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=20352:---260914--276-q-----q&catid=461:2015-01-15-07-28-34&Itemid=2578) (дата обращения 20.04.2018)

<sup>70</sup> Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» [Электронный ресурс]: Система ГАРАНТ // <http://base.garant.ru/10104593/> (дата обращения 20.04.2018)

9) Условия поступления на службу, определенные п. 1 ст. 6 Закона о службе в таможенных органах и ст. 21 Закона о государственной гражданской службе. Данные законы устанавливают общие требования и к сотрудникам, и к государственным служащим одинаковы. Это достижение совершеннолетнего возраста, а также соответствие определенным квалификационным требованиям.

10) Запреты, связанные с прохождением государственной службы. Проанализировав запреты, установленные для гражданских служащих и сотрудников, мы можем сделать вывод, что большинство из них схожи. Должностным лицам таможенных органов запрещено:

- Осуществлять предпринимательскую деятельность, как от своего лица, так и через третьи лица;
- Заниматься иной оплачиваемой деятельностью, которая финансируется только за счет средств международных организаций, иностранных государств, а также иностранных граждан;
- Замещать должности в органах местного самоуправления, федерального органа;
- Быть членом попечительского совета некоммерческой иностранной организации, членом управления коммерческой организации;
- Являться представителем третьих лиц в таможенных органах;
- Получать денежные вознаграждения, подарки, услуги и прочие вознаграждения от физических и юридических лиц;
- Использовать государственное имущество, финансовые средства, материально-технические средства и служебную информацию в неслужебных целях;
- Получать награды, специальные и почетные звания иностранных государств без разрешения;
- Использовать в интересах общественных объединений, политических партий служебное положение;

- Состоять в близком родстве с должностным лицом, если имеет место подконтрольность одного другому и непосредственная подчиненность в одном таможенном органе.

11) Основания прекращения службы в таможенных органах. Данные оснований для гражданских служащих и сотрудников являются общими:

- Государственный служащий может быть уволен по собственному желанию;

- В случае окончания срока действия служебного контракта. Для гражданских служащих данное основание применяется в случае заключения срочного контракта;

- Перевод в другой государственный орган;

- Выход из гражданства РФ;

- По инициативе представителя нанимателя;

- В случае отказа государственного служащего от перевода на другую должность по состоянию здоровья;

- Призыв на военную службу;

- Из заключения врачебной комиссии на основании ограниченной годности или негодности к службе в таможенных органах;

- Осуждение за преступление на основании решения суда;

- Нарушение запретов, служебной дисциплины;

- В случае невозможности перевода на иную должность в таможенном органе.

Таким образом, мы видим, что правовой статус сотрудника и гражданского служащего имеет достаточное количество общих черт. По большей части они обусловлены принципами и общими требованиями государственной службы в таможенных органах. Рассмотрев общие положения, мы можем перейти к отличительным особенностям правового статуса двух категорий государственных служащих.

1) Законодательное регулирование. Как отмечалось ранее, законодательно правовое положение гражданского служащего регулируется

Законом о государственной гражданской службе, а сотрудника – Законом о службе в таможенных органах. Однако на гражданских служащих распространяется действие трудового законодательства в части не урегулированной ФЗ № 79<sup>71</sup>. В то время как деятельность сотрудников регулируется только Законом о службе в таможенных органах.

2) Присвоение гражданским служащим классов чин, сотрудникам – специальных званий.

Классный чин гражданского служащего в таможенных органах – это чин, присваиваемый по результатам государственного квалификационного экзамена или на основании аттестации, который соответствует служебному положению, уровню профессиональной подготовки, выслуге лет, а также принадлежности в ФТС России и заслугам.

Выделяют пять наименований классов чинов: секретарь, референт, советник, государственный советник РФ, действительный государственный советник. При этом в каждом классе имеется по три ступени – 1,2 и 3-ий класс. Старшинство классов чинов определяется законом в соответствии с установленными группами. Так секретарь относится к младшей группе, референт к старшей группе, советник к ведущей группе, государственный советник к главной, а действительный государственный советник включен в высшую группу. О присвоении классного чина в личное дело и трудовую книжку гражданского служащего вносится запись.

В отличие от гражданских служащих, сотрудникам таможенных органов присваиваются специальные звания, к которым добавляется фраза, характеризующая вид службы:

1. Прапорщик таможенной службы;
2. Старший прапорщик таможенной службы;
3. Младший лейтенант таможенной службы;
4. Лейтенант таможенной службы;

---

<sup>71</sup>Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/) (дата обращения 20.04.2018)

5. Старший лейтенант таможенной службы;
6. Капитан таможенной службы;
7. Майор таможенной службы;
8. Подполковник таможенной службы;
9. Полковник таможенной службы;
10. Генерал-майор таможенной службы;
11. Генерал-лейтенант таможенной службы;
12. Генерал-полковник таможенной службы;
13. Действительный государственный советник таможенной службы РФ<sup>72</sup>.

3) Сотрудник имеет право на увеличение размера денежного довольствия с учетом результатов службы, уровня квалификации и выслуги лет, продвижение по службе. Это право связано с продвижением по службе, и, несмотря на то, что данная группа отнесена к общим правам, оно является отличительной особенностью для сотрудников.

4) Часть прав, регламентирующих влияние должностного лица на прохождение службы. Для государственного служащего отличными правами будут:

- Проведение служебной проверки по заявлению служащего;
- Защита законных интересов и прав на гражданской службе, в том числе обжаловать их нарушение в суде;
- Рассмотрение индивидуальных споров по службе.

Индивидуальный служебный спор – это неурегулированные разногласия между гражданским служащим и представителем нанимателя по вопросам служебного контракта и применения законов о гражданской службе.

Данные права не предусмотрены для сотрудников таможенных органов. Однако Законом о службе в таможенных органах закреплено право, свойственное только сотрудникам:

---

<sup>72</sup>Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Система ГАРАНТ // <http://base.garant.ru/11900786/> (дата обращения 22.04.2018)

- По требованию сотрудника провести расследования для опровержения сведений, которые порочат его достоинство и честь.

5) Главной отличительной особенностью правового статуса сотрудников является право, которое имеют исключительно данная категория должностных лиц. Оно направлено на выполнение определенных задач таможенных органов и обуславливается спецификой правоохранительной деятельности.

- В случаях и порядке, предусмотренных законодательством РФ таможенном деле, применять физическую силу, специальные средства и боевое ручное стрелковое и холодное оружие.

б) В отличие от гражданского служащего, сотрудник обязан своевременно рассматривать обращения граждан и общественных объединений, государственных органов и организаций<sup>73</sup>. Подобная обязанность за гражданскими служащими не закреплена.

7) Часть обязанностей сотрудников таможенных органов определяется должностной инструкцией. Порядок разработки и утверждения должностной инструкции определен приказом ФТС № 1458<sup>74</sup>. В должностные обязанности сотрудника также входят:

- Участие в учениях, сборах, соревнованиях и прочих служебных мероприятиях, которые проводятся в соответствии с утвержденными планами;
- Находиться в положении заложника по причине исполнения должностных обязанностей;
- Действия по защите жизни, здоровья, достоинства и чести личности, обеспечение личной безопасности;
- Находиться на лечение, следовать к месту лечения и обратно;

---

<sup>73</sup> Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Система ГАРАНТ // <http://base.garant.ru/11900786/> (дата обращения 01.04.2018)

<sup>74</sup> Приказ ФТС России от 11.08.2009 № 1458 «Об утверждении Положения о порядке разработки и утверждения должностной инструкции сотрудника таможенного органа Российской Федерации и должностного регламента государственного гражданского служащего таможенного органа Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_98655/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98655/) (дата обращения 22.04.2018)

- Находиться в служебной командировке, следовать к месту службы и обратно.

8) Следующая отличительная особенность правового статуса сотрудника и гражданского служащего связана с условиями приема на службу. Как уже отмечалось ранее, законодательством закреплены общие условия для двух категорий служащих. Однако квалификационные требования для сотрудников и гражданских служащих отличаются, так как устанавливаются непосредственно к должностям.

Для гражданских служащих квалификационные требования определены ст. 12 Закона о государственной гражданской службе. У сотрудников требования к их квалификации регулируются Приказом ФТС № 1841 от 22 сентября 2014 года<sup>75</sup>. Так для гражданских служащих, принимаемых на должность руководителей, помощников и специалистов устанавливается требование о наличии высшего образования уровня магистратуры или специалитета. Для сотрудников перечень квалификационных требований зависит от подразделения таможенных органов и должностных групп, к примеру, в центральном аппарате ФТС для поступления на должность оперуполномоченного и получения звания капитана таможенной службы необходимо высшее образование, без требований к стажу или среднее профессиональное, но со стажем не менее 1 года работы по специальности.

9) В отличие от гражданских служащих, сотрудники при поступлении на службу в обязательном порядке проходят военно-врачебную комиссию и получают заключение о своей годности к службе в таможенных органах. Такие требования к здоровью сотрудников обусловлены правоохранительной деятельностью таможенных органов, и правом сотрудников применять физическую силу, огнестрельное оружие и специальные средства<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Приказ ФТС РФ от 22.09.2014 № 1841 «Об утверждении перечней должностей сотрудников старшего начальствующего состава, среднего начальствующего состава и младшего состава таможенных органов Российской Федерации, учреждений, находящихся в ведении ФТС России, и представительств (представителей) таможенной службы Российской Федерации в иностранных государствах, соответствующих им специальных званий и квалификационных требований» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_171631/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171631/) (дата обращения 22.04.2018)

<sup>76</sup> Трунина Е. В. Сравнительный анализ прохождения службы отдельными категориями должностных лиц таможенных органов//Таможенное дело.- 2009. - № 2.- С.2-8.

10) Еще одной отличительной чертой является порядок замещения должностей. При поступлении гражданина на вакантную должность сотрудника, с ним заключается служебный контракт и не проводится конкурс. В то время как на должность государственной гражданской службы проводится конкурс, и замещение осуществляется по его результатам.

На конкурсе оцениваются профессиональный уровень гражданина, а также его соответствие квалификационным требованиям. Порядок проведения конкурса определяется Приказом ФТС № 441 от 16 марта 2015 года<sup>77</sup>. Но стоит отметить, что конкурс проводится не всегда. К таким случаям относятся:

- При назначении на должность «руководителя» или «помощника» на определенный срок;
- При заключении срочного контракта о службе;
- При назначении на должности категории «руководитель», назначаемых и освобождаемых приказом Президента РФ и Правительством РФ;
- Если до назначения на должность, служащий был включен в кадровый резерв.

11) Заключение служебного договора с сотрудником и с государственным служащим также отличается. В соответствии с Законом о службе в таможенных органах, контракт с гражданином, назначаемым на должность сотрудника, заключается сроком на один, три года, пять и десять лет, а также до достижения предельного возраста. По соглашению сторон контракт может быть продлен на новый срок до истечения данного срока. Другими словами, с сотрудниками таможенных органов заключается срочный контракт. С гражданскими служащими заключается в основном служебный контракт на неопределенный срок. Срочный контракт заключается только в случаях, предусмотренных Законом о государственной гражданской службе.

---

<sup>77</sup> Приказ Федеральной таможенной службы от 16 марта 2015 г. № 441 «Об утверждении Методики проведения конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы, сроков и порядка работы конкурсных комиссий в таможенных органах Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Система ГАРАНТ // <http://base.garant.ru/70989130/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/> (дата обращения 21.04.2018)



- При замещении должностей руководителей и помощников;
- Если должность замещается на время отсутствия гражданского служащего, за которым сохраняется эта должность;
- При замещении должности для выполнения определенных функций и задач на определенный срок;
- После окончания обучения по договору о целевом обучении.

12) Еще одной отличительной особенностью является продолжительность и условия испытательного срока. Законом о службе в таможенных органах испытательный срок для сотрудников устанавливается до шести месяцев, но для выпускников образовательных учреждений ФТС испытание не устанавливается. Для федеральных гражданских служащих срок испытания более продолжительный, но вместе с тем имеет четкие рамки от одного месяца до одного года<sup>78</sup>. Также испытание может не устанавливаться в следующих случаях:

- При назначении в связи с упразднением государственного органа или сокращением должностей гражданской службы в порядке перевода;
- На должность назначается гражданин, получивший высшее образование по договору о целевом обучении с обязательным последующим прохождением гражданской службы или среднее профессиональное образование специалиста среднего звена;
- Для граждан и служащих, для которых установлены гарантии по сохранению должности.

13) Отличия между правовыми статусами двух категорий служащих проявляются в аттестации и квалификационном экзамене. Аттестация призвана для поддержания уровня качества кадрового состава таможенных органов и обязательна как для государственных гражданских служащих, так и для сотрудников. Основным отличием является цель проведения. Цель проведения аттестации в отношении гражданских служащих заключается в установлении соответствия служащего занимаемой должности. Для сотрудников помимо

<sup>78</sup>Трунина Е. В. Сравнительный анализ прохождения службы отдельными категориями должностных лиц таможенных органов//Таможенное дело.- 2009. - № 2.- С.2-8.

соответствия целью также является представление сотрудника к государственной награде. Также отличаются сроки проведения аттестации. В отношении гражданских служащих аттестация проводится раз в три года, в отношении сотрудников – не чаще, чем один раз в два года и не реже, чем один раз в четыре года.

Состав аттестационных комиссий также отличается. Для аттестации сотрудников в аттестационной комиссии могут присутствовать заместитель начальника таможенного органа, начальник отдела по противодействию коррупции, начальник кадров, психолог, начальник правового отдела и прочие должностные лица, назначенные начальником таможенного органа<sup>79</sup>. Для аттестации гражданского служащего, кроме должностных лиц таможенного органа, в комиссию входят представители образовательных и научных организаций и иных организаций, приглашаемые в качестве независимых экспертов.

Квалификационный экзамен призван для оценки навыков, знаний и умений гражданского служащего для присвоения классного чина гражданской службы. Экзамен проводится по инициативе гражданского служащего не позднее трех месяцев после подачи заявления. У сотрудников нет квалификационного экзамена, а звания им присваиваются через месяц после поступления на службу и по истечении срока выслуги.

14) Несмотря на то, что большинство запретов и ограничений обеих категорий служащих совпадают, в отношении правового статуса гражданского служащего они более конкретизированы. Также кроме общих запретов Закон о государственной гражданской службе выделяет еще ряд запретов:

- Не допускаются публичные оценки, суждения и высказывания в адрес деятельности государственных органов и их руководителей;
- Для урегулирования служебного спора прекратить исполнение должностных обязанностей.

---

<sup>79</sup> Приказ Федеральной таможенной службы от 24 декабря 2008 г. № 1658 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации сотрудников таможенных органов Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Система ГАРАНТ // <http://base.garant.ru/785013/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/> (дата обращения 23.04.2018)

После прекращения службы в таможенных органах гражданский служащий не имеет права:

- В течение двух лет замещать должности в организациях, если ранее в обязанности служащего входило государственное управление данными организациями;
- Разглашать ставшие известными во время исполнения должностных обязанностей сведения и информацию.

15) Еще одной отличительной чертой является принятие присяги сотрудниками таможенных органов. Присяга принимается не позднее двух месяцев со дня присвоения первого специального звания.

Вывод: итак, мы видим, что правовой статус гражданских служащих и сотрудников имеет общие черты. Они обусловлены принципами государственной службы. Общими являются некоторые права и обязанности, которые присущи всем должностным лицам таможенных органов. Во многом запреты, связанные с прохождением службы, имеют общие положения, хотя для гражданских служащих они более конкретны. Но в большей мере правовой статус этих двух категорий отличается в силу специфики их деятельности. Правоохранительные функции сотрудников во многом определяют их права и обязанности, что отличает их от гражданских служащих.

Особенности заключаются также в законодательном регулировании. При выполнении своих определенных функций многие сотрудники являются представителями власти, которые имеют право осуществлять контроль, а также применять меры государственного принуждения. Стоит также отметить, что для сотрудников таможенных органов существует особый порядок поступления, прохождения и прекращения государственной службы. Сотрудникам присваиваются специальные звания, также они имеют форменную одежду и знаки отличия. Положения о квалификационном экзамене и порядок присвоения чинов и званий имеют также отличительные черты. Права и обязанности сотрудников и гражданских служащих регулируются разными нормативно-правовыми актами.

Проведя анализ правового статуса государственного гражданского служащего и сотрудника таможенного органа, мы можем сделать определенный вывод. Несмотря на то, что обе категории должностных лиц являются государственными служащими, они имеют больше отличительных черт, обусловленных спецификой их деятельности, нежели общих.

## **Глава 2. Анализ статуса гражданского служащего и сотрудника ТО РФ на практике, проблемы и их возможные решения**

### **2.1 Статус сотрудника и гражданского служащего на примере Томской таможни**

В рамках исследования статуса гражданского служащего и сотрудника таможенных органов, было проведено экспертное интервью с должностными лицами Томской таможни.

Экспертное интервью – это метод качественного исследования, разновидность глубинного интервью, которое проводится с целью получения компетентного экспертного мнения. В качестве экспертов выступают специалисты, которые знают специфику изучаемого предмета. Назначение экспертного интервью заключается в определении существенных аспектов исследования, получение надежной и достоверной информации за счет использования опыта и знаний экспертов. Выделяют три основные функции экспертного интервью:

- Получение от эксперта уникальной информации;
- Возможность оценить характеристику определенных объектов или событий;
- Получение некоторых предложений по совершенствованию изучаемого предмета, решению проблем от экспертов<sup>80</sup>.

В качестве основного инструментария экспертного опроса в данной работе используется интервьюирование.

При проведении исследования весной 2018 года, мы преследовали цель получения информации и компетентной оценки должностных лиц Томской таможни относительно статуса гражданских служащих и сотрудников таможенных органов, проблем, вытекающих из их различия, а также

---

<sup>80</sup>Чурсина О.О., Галстян А.А., Яковлева И.П. Экспертное интервью: методологические аспекты, специфика методики проведения// Научные труды Кубанского государственного технологического университета. - 2016.- №15.- 264-271.

возможных путей решения возникающих проблем. В качестве экспертов выступили сотрудник, гражданский служащий и начальник отдела кадров<sup>81</sup>.

Как уже было неоднократно упомянуто, в таможенных органах присутствует две категории государственных служащих: государственные гражданские служащие и сотрудники. Разделение произошло в 2002 году с принятием Федерального закона «О денежном довольствии...», по которому часть сотрудников таможенных органов переводились на условия федеральной государственной службы. Поэтому первый вопрос, заданный экспертам, звучит так: «Как известно, есть 2 вида государственных служащих в таможенных органах: государственные гражданские служащие и сотрудники. По Вашему мнению, почему сложилась данная ситуация, чем обусловлено такое разделение?»

В целом основной причиной такого разделения эксперты называют экономическую целесообразность и различие выполняемых функций.

Так, начальник отдела кадров Томской таможни полагает: «Во-первых, таможенный орган является правоохранительным органом, т.е. выполняет правоохранительные функции. Таможенный орган наделен правом осуществлять оперативно-розыскные мероприятия, которые могут проводить только сотрудники. Гражданские служащие не могут проводить оперативно-розыскные мероприятия. Также у нас есть штатное оружие, право, на ношение которого предоставлено только сотрудникам. Раньше были все сотрудники, но таможенный инспектор, например, не занимается оперативно-розыскной деятельностью, не имеет отношения к оружию и правоохранительной деятельности. Поэтому не было необходимости содержать всех на условиях сотрудников. Ведь у сотрудников материальное обеспечение повыше, и статус другой. Таким образом, действительно не было необходимости держать сотрудников на постах как таковых».

Подобное мнение разделяет и сотрудник Томской таможни: «Вероятнее всего, разделение на сотрудников и госслужащих – это экономическая

---

<sup>81</sup> Список экспертов. Приложение 1.

целесообразность. Содержание большого количества сотрудников подразумевает под собой большую финансовую нагрузку на федеральный бюджет. У сотрудников в силу специфики работы есть определенные государственные преференции. Естественно, так как отсутствует целесообразность, часть сотрудников перевели на государственную службу».

Аналогичное мнение имеют и гражданские служащие: «Это правительственное решение, что часть сотрудников перевели на федеральную государственную гражданскую службу. Возможно, это обусловлено экономической точкой зрения. Я так подразумеваю, что это произошло из-за сокращения расходов на содержание».

Так как в литературе практически ничего не сказано о причинах разделения государственных служащих таможенных органов на сотрудников и государственных гражданских служащих, возможно, именно выполнение функций разной направленности и экономическая целесообразность содержания всех в качестве сотрудников привела к образованию нового вида государственной службы.

Правовой статус сотрудников и гражданских служащих имеет ряд особенностей.

Поэтому следующее, что мы спросили у экспертов: «Каковы, на Ваш взгляд, особенности правового статуса гражданских служащих и сотрудников, социального статуса? Есть ли существенные отличия?» Основными отличиями данных категорий государственных служащих эксперты называют разное социальное обеспечение, а также специфика деятельности сотрудников и гражданских служащих.

Так, сотрудник Томской таможни выделяет следующие отличия: «Существует разница по, скажем так, определенным обязательствам, которые накладывают статус госслужащего и статус сотрудника. Это две разные вещи. Сотрудники – это лица, изначально приравненные к военнослужащим. Если ты, приравнен к военнослужащим, т.е. ты носишь погоны или носишь офицерское звание, там совершенно другой спрос, нежели как у гражданских служащих.

Отличия есть также в размере заработной платы, причем они имеются и у тех, и у других».

Гражданские служащие также называют основными отличиями разницу в социальном обеспечении: «Социальные льготы после принятия федерального закона в 2002 году были для сотрудников, послабления по оплате коммунальных платежей. Также сотрудникам оплачивается проезд к месту проведения отпуска, на самого сотрудника и члена его семьи один раз в год. Ну и самое важное, что волнует всех государственных служащих – это пенсия, которая предоставляется по выслуге лет, а у государственных служащих при достижении пенсионного возраста. При этом пенсия государственного служащего именно в федеральном органе равна практически социальной пенсии, т.е. небольшого размера. А пенсия сотрудников она приближена к военной, т.е. она выше обычной пенсии и гораздо раньше назначается. Особое различие, когда лет 7, наверное, назад в разы увеличили оклады и все денежные содержания сотрудников по сравнению с государственными служащими».

Также, в дополнение к сказанному, в качестве существенного отличия гражданские служащие выделяют служебные контракты. С государственными служащими, по большей части, заключаются бессрочные контракты. Причиной увольнения может быть собственное желание или увольнение по объективным причинам. С сотрудниками заключаются срочные контракты на 1 год, 3 года, 5 лет и т.д. В данном аспекте бессрочный контракт является преимуществом гражданских служащих. «Как объясняли наши кадровые службы, что госслужащие хорошо защищены Федеральным законом № 79 «О государственной гражданской службе», их практически невозможно уволить. С сотрудниками в этом плане «проще», с ними могут не продлить контракт, могут не пройти военно-врачебную комиссию, с ними это гораздо строже, чем с госслужащими. Т.е. в плане стабильности государственная служба имеет преимущество».

По поводу наличия существенных отличий статуса гражданских служащих и сотрудников также высказывается начальник кадровой службы:



«Существенные отличия, конечно же, есть. К примеру, по пенсионному обеспечению. Сотрудники имеют право на пенсионное обеспечение по выслуге лет. Сейчас она составляет 20 лет. Т.е. после 20 лет службы сотрудник имеет право получать пенсию по выслуге лет. У гражданских служащих такого нет. У них общие требования, для женщин 55 лет, для мужчин 60 лет. К тому же сейчас в пенсионное законодательство внесены изменения: при поступлении на государственную службу возраст выхода на пенсию увеличивается. Также у сотрудников есть много льгот, такие как оплачиваемый проезд в отпуск. Понятно, что это обусловлено условиями службы. У большинства сотрудников служба связана с риском, и государство подобными льготами компенсирует это».

К наиболее явным отличиям относят именно положения, связанные с социальными гарантиями. Эксперты указывают, что по социальному статусу у сотрудников больше привилегий, нежели у гражданских служащих. Однако при этом подтверждают, что связаны они со спецификой деятельности двух категорий государственных служащих.

Исходя из различий правового положения сотрудников и гражданских служащих, можно выявить ряд проблем.

Третий вопрос заключался в следующем: «Исходя из различий, какие проблемы Вы можете обозначить? По правовому статусу, социальным аспектам, коммуникативным составляющим между работниками». На практике эксперты выделяют следующие проблемы. Начальник кадровой службы утверждает: «Проблемы конечно есть. Есть сотрудники и гражданские служащие, у них разный уровень социального обеспечения, и это конечно влияет. Даже если взять командировочные расходы, при выполнении одинаковых задач сотрудником и гражданским служащим. Уровень оплаты командировочных несколько разный, и в основном в пользу сотрудников. Например, у сотрудников командировочные расходы 300 руб., а у служащего 100 руб., хотя выезжают и выполняют одну и ту же задачу».

Гражданские служащие также выделяют в качестве основной проблемы социальное обеспечение: «Люди, которые непосредственно участвуют в процессе всего таможенного контроля, досмотра, контроля за товарами, за их перемещениями, за транзитом, за физическими лицами в аэропорту, за изъятием холодного оружия и каких-то иных вещей, получают гораздо меньше, чем те, кто за ними осуществляет последоконтроль или на других направлениях. То, что касается таможенной службы, на мой взгляд, то, что связано именно с декларированием и оформлением является гораздо более важным, это однозначно должно оплачиваться высоко».

Как возможную теоретическую проблему выделяют коммуникативную. Как предполагает сотрудник Томской таможни: «Проблемы могут возникнуть в силу каких-то человеческих качеств, у каждого, независимо от статуса. Здесь уже просто личностные качества каждого человека. Т.е. если человек нормально ориентируется в социуме, если имеет коммуникативные навыки, он может быть как там, так и здесь. Если у человека проблемы с коммуникативными навыками, другими словами, он не может нормально общаться с людьми, то будут проблемы. Это не зависит от статуса госслужащего и сотрудника».

Также экспертам был задан дополнительный вопрос: «Есть ли сложности при переходе из сотрудников в государственные гражданские служащие?» Ответы всех экспертов сошлись на том, что проблем при переходе не возникает. В практике Томской таможни переходы из одной категории в другую уже осуществлялись. Начальник отдела кадров также уточняет: «Пакет документов, конечно, разный, но это никак не влияет».

В основном проблемы связаны именно с социальным обеспечением. Проблем, с которыми столкнулись таможенные органы после введения Федерального закона «О денежном довольствии...», при переходе из сотрудников в гражданские служащие и наоборот, на сегодняшний день нет. В 2002 году они были обусловлены отсутствием регулирующего законодательства.

И последним вопросом, заданным экспертам, был: «Можете ли Вы предложить возможные решения обозначенных проблем?» Наиболее общим возможным решением выделенной проблемы в социальном обеспечении уравнивание положения сотрудников и гражданских служащих.

Начальник кадров полагает: «Для решения, возможно, нужно привести всех к равным показателям социального обеспечения, чтобы не было никому обидно».

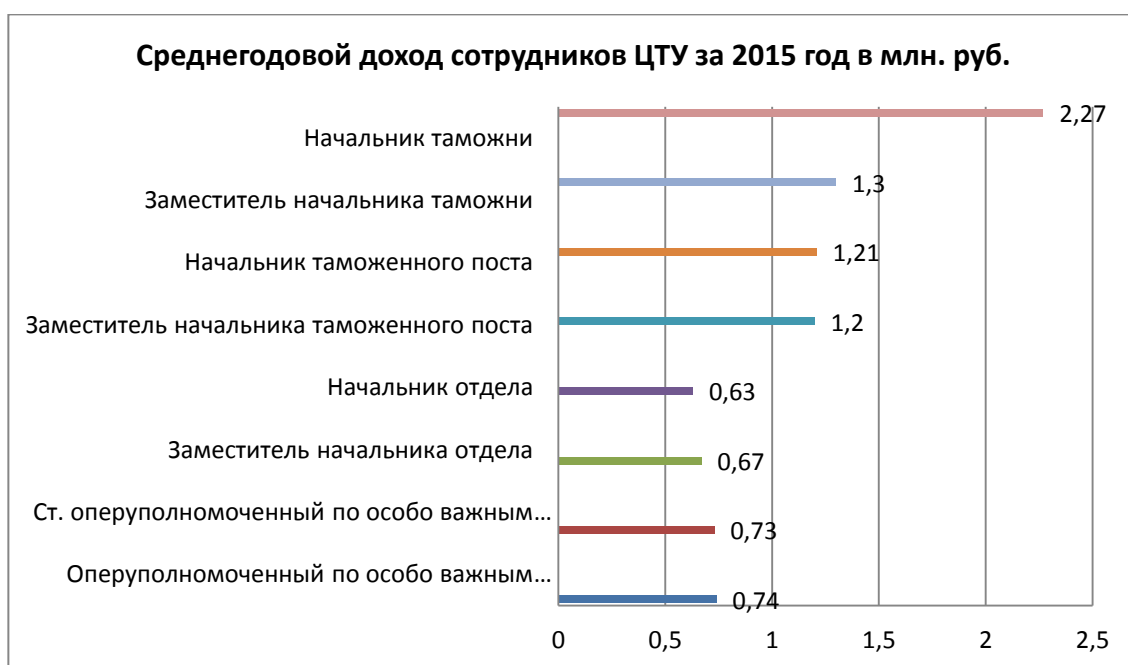
Таким образом, мы видим, что основные отличия, выделяемые экспертами, заключаются в специфике выполняемых функций, а также в социальном обеспечении. На практике по причине различия статусов гражданских служащих и сотрудников таможенных органов, самой волнующей проблемой является разница в социальном обеспечении двух категорий. По большей части, эту разницу ощущают именно гражданские служащие, так как социальные гарантии приходится не в их пользу. Однако, с точки зрения закона, это также отмечают эксперты, государственные гражданские служащие в большей степени защищены на законодательном уровне в плане прохождения службы. Но, несмотря на существенные отличия, каких-либо коммуникативных проблем между гражданскими служащими и сотрудниками эксперты не назвали.

## **2.2 Проблемные аспекты статуса гражданского служащего и сотрудника и их отражение в исследовательской литературе**

В данном разделе предпринимается попытка дополнить информацию и анализ положения служащих таможенного органа материалами исследовательской литературы. Авторы изученных работ, в качестве основных проблем, так же как и наши эксперты, выделяют разницу в социальном обеспечении сотрудников таможенных органов и государственных гражданских служащих. Размер месячных окладов сотрудников таможенных органов в соответствии с занимаемой должностью определяется

постановлением Правительства РФ<sup>82</sup>. Должностные оклады гражданских служащих установлены Указом Президента Российской Федерации. Для сравнения возьмем должностной оклад Главного государственного таможенного инспектора, размер которого составляет 5718 руб. в месяц<sup>83</sup>, и оклад не самой высокой типовой должности инспектора в таможне равный 15500 руб. в месяц без дополнительных материальных поощрений.

Разницу в денежном обеспечении можно увидеть на примере таможен ЦТУ. На диаграммах представлены среднегодовые доходы сотрудников и гражданских служащих за 2015 год, где явно видно, что доходы сотрудников больше доходов госслужащих практически в два раза (рис.1,2)<sup>84</sup>.

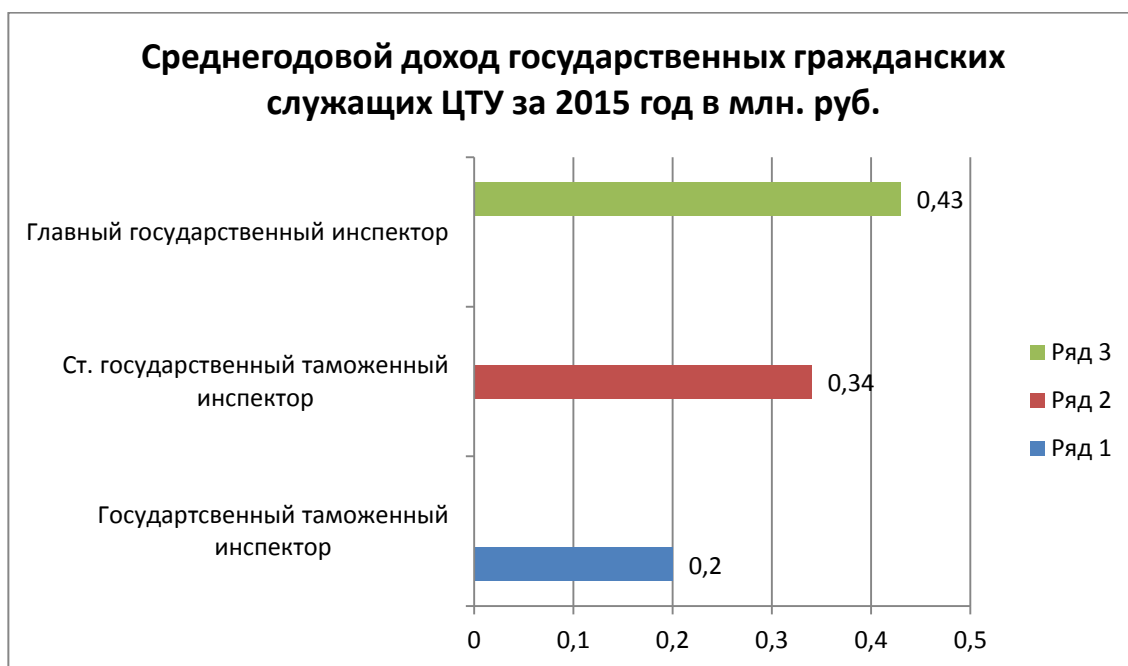


**Рисунок 1. Среднегодовой доход сотрудников ЦТУ за 2015 год**

<sup>82</sup>Постановление Правительства РФ от 25 января 2013 г. № 41 «Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудникам таможенных органов Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_141411/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141411/) (дата обращения 22.04.2018)

<sup>83</sup>Указ Президента РФ от 25.07.2006 № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_62078/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_62078/) (дата обращения 22.04.2018)

<sup>84</sup>Сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера должностных лиц Федеральной таможенной службы и членов их семей [Электронный ресурс]: [официальный сайт] Федеральная таможенная служба, 2004-2015 // [http://www.customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13769&Itemid=1828](http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=13769&Itemid=1828) (дата обращения 22.04.2018)



**Рисунок 2. Среднегодовой доход государственных гражданских служащих ЦТУ за 2015 год**

Также проблемную ситуацию создает разница в надбавке за выслугу лет у сотрудников и гражданских служащих. Надбавка выплачивается в виде процентов от должностного оклада. Для сотрудников при выслуге лет 1-2 года вознаграждение составляет 10%, 2-5 лет – 25%, 10-15 лет – 45%, 20-22 года – 55%<sup>85</sup>. Для гражданских служащих надбавка при стаже службы 1-5 лет равна 10%, 5-10 лет – 15%, 10-15 лет – 20%, от 15 лет и свыше – 30%. Видна внушительных размеров разница, в пользу сотрудников таможенных органов.

С точки зрения многих служащих таможенных органов, такая разница отрицательно влияет на моральный климат в коллективе. Также материальное вознаграждение является одним из ключевых моментов мотивации трудовой деятельности служащего таможенного органа. Отсюда можно сделать вывод,

<sup>85</sup> Кнышов А. В. Тюлюмджиева Т. В. Анализ элементов целостной системы оплаты труда сотрудников таможенных органов [Электронный ресурс]: NovaUm.Ru. // <http://novaum.ru/public/p231> (дата обращения 25.04.2018)

что разница в денежном обеспечении двух категорий служащих также влияет на мотивацию и эффективность труда в таможенном органе<sup>86</sup>.

В ряде работ подчеркивается, что из-за разницы в социальном и денежном обеспечении в таможенных органах остро встает проблема мотивации. Решающую роль в получении удовлетворения и выполнении должностных обязанностей играет понимание справедливости. В ситуации, когда служащий осознает, что получаемая отдача к выполненной работе меньше, чем у других работников, возникает чувство несправедливости. В таможенных органах эта проблема особо касается гражданских служащих, остро ощущающих как социальную, так и материальную несправедливость. К примеру, на 2016 год количество уволившихся гражданских служащих по причине социальной несправедливости в центральном аппарате ФТС практически в пять раз превышало количество сотрудников<sup>87</sup>.

Также стоит отметить проблему, связанную с законодательным регулированием государственной гражданской службы в таможенных органах. Многие авторы отмечают несовершенство Закона о государственной гражданской службе и Закона о службе в таможенных органах<sup>88</sup>. Данный правовой акт регулирует гражданскую службу в Российской Федерации в целом, и не учитывает тех особенностей деятельности, которые присущи таможенным органам. Положение гражданских служащих в таможенных органах не регулируется и Законом о службе в таможенных органах, так как в нем определяется только положение сотрудников. Таким образом, специфика выполняемых государственными гражданскими служащими функций не учтена на законодательном уровне.

Некоторые авторы выделяют неясность с правоохранительной деятельностью в таможенных органах. В ходе таможенного оформления и

---

<sup>86</sup>Сумина Н.В., Малышкина А.Ю. Способы эффективного стимулирования должностных лиц таможенных органов РФ // Вестник совета молодых учёных и специалистов Челябинской области. – 2017. - №4 (19). - Т.1. - С.74-77

<sup>87</sup>Османова Е. В. Проблемы методов мотивации в таможенных органах // Молодой ученый. — 2016. — №26 (130). — С. 369-371.

<sup>88</sup>Мирошниченко Я. В. Совершенствование правового регулирования гражданской и правоохранительной службы в таможенных органах Российской Федерации : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.14 / Мирошниченко Яна Вадимовна; [Место защиты: Рос.таможен. акад.]- Люберцы, 2011.- 254 с.

контроля гражданские служащие исполняют также функции по выявлению административных правонарушений и преступлений, проведению первичных мероприятий, а также документально их оформляют. Хотя данные функции относятся к правоохранительной деятельности сотрудников таможенных органов. Однако некоторые гражданские служащие выполняют данные операции, хотя не могут иметь на это право<sup>89</sup>. Это тоже представляет не до конца прописанную ситуацию в законодательстве.

Как уже было отмечено в данной работе, с сотрудниками таможенных органов заключается срочный служебный контракт. По истечению срока действия контракта заключается новый или сотрудник подлежит увольнению. Данный факт, как указывали эксперты Томской таможни, влияет на стабильность труда и материального обеспечения. Ситуацию со срочным контрактом в своей работе рассматривает Базаркина О.В.<sup>90</sup> и рассматривает судебное дело по данной проблеме. По данному делу исковое требование в суд подала сотрудница таможенного органа, которая была уволена, находясь в отпуске по уходу за ребенком. Основанием для ее увольнения было истечение срока действия служебного контракта. Однако суд отклонил иск, по причине отсутствия в законодательстве исключений о невозможности расторгнуть служебные отношения по окончании срока действия контракта. Как указывает Трунина Е.В., данная проблема возникает в основном у женщин, т.к. Закон о службе в таможенных органах не предусматривает гарантий при расторжении контракта для лиц с семейными обязательствами и беременных женщин<sup>91</sup>.

Еще одной малоизученной проблемой называют разницу психологических особенностей государственных гражданских служащих и сотрудников таможенных органов. На сегодняшний день практически не встречаются исследования в области анализа личностных черт разных

---

<sup>89</sup> Тимофеева И.В., Тимофеева А.А. Предложения по совершенствованию правового регулирования порядка прохождения государственной службы в таможенных органах Российской Федерации // НАУЧНАЯ СЕССИЯ ГУАП, сборник докладов. Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения. -2016. - С. 314-320

<sup>90</sup>Базаркина О.В. Проблемы правового регулирования устройства в таможенные органы // Научно-практический электронный журнал Аллея Наук. - 2017. - № 16. – С.288-294

<sup>91</sup>Трунина Е.В. Вопросы законности и справедливости расторжения контракта о службе в таможенных органах РФ // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 9. – С. 738 -745.

категорий государственных служащих таможенных органов. Это влияет на эффективность управления различных уровней в таможенных органах. На основе проведенного исследования, Гороховатский Л.Ю. и Каретникова С.В. пришли к выводу, что сотрудники чаще всего отрицают существования каких-либо затруднений в межличностных отношениях, также они воздерживаются от критики кого-либо и строго соблюдают существующие нормы. В отличие от сотрудников, гражданские служащие более эмоционально возбудимы и менее сдержаны. Причиной этого могут быть гораздо более жесткие требования и ограничения для сотрудников, которые по серьезности превосходят требования к гражданским служащим<sup>92</sup>.

Как довольно распространенную проблему, психологи таможенных органов выделяют профессиональное выгорание. Данная проблема свойственна обеим категориям государственных служащих в таможенных органах. Профессиональное выгорание – особый механизм психологической защиты, выработанный личностью, представленный в виде частичного или полного исключения эмоционального ответа на определенные психотравмирующие воздействия. В некотором смысле, профессиональное выгорание – это стереотип эмоционального поведения человека, позволяющее ему расходовать личные энергетические ресурсы экономно. Хотя такое явление свойственно всем служащим таможенных органов, особое внимание уделяется должностным лицам таможенных постов, которые контактируют с декларантами непосредственно<sup>93</sup>.

Стаж работы в таможенных органах также влияет на профессиональное и эмоциональное выгорание. Данный факт подтверждает Старостина Л.В. в своей работе. На основе проведенных исследований ею было установлено, что, чем дольше человек работает в таможне, тем сильнее у него проявляются

---

<sup>92</sup>Гороховатский Л.Ю., Каретникова С.В. Личностные черты государственных таможенных служащих различных категорий: постановка проблемы // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. – 2014. - №2(50). – С.275-282

<sup>93</sup>Как не выгореть на работе [Электронный ресурс]: [официальный сайт] Федеральная таможенная служба, 2004-2015. // [http://ctu.customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13091%3A2016-11-23-05-56-28&catid=4%3Anews-tam-cat&Itemid=14](http://ctu.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=13091%3A2016-11-23-05-56-28&catid=4%3Anews-tam-cat&Itemid=14) (дата обращения 25.04.2018)



симптомы эмоционального выгорания<sup>94</sup>. На основе предельного возраста, закрепленного законодательством, для сотрудников 50-60 лет и для гражданских служащих 65 лет, с возможностью продления до 70 лет, мы можем предположить, что по данному фактору эмоциональное выгорание выше у государственных гражданских служащих.

Говоря о проблеме профессионального выгорания, нельзя не отметить тот факт, что в литературе данный аспект не рассматривается отдельно для каждой категории государственных служащих таможенных органов. Несмотря на то, что данная проблема присутствует и у сотрудников, и у гражданских служащих, причины выгорания у них могут быть разные. Для сотрудников причинами могут быть наличие фактора риска в правоохранительной деятельности, ненормированный рабочий день. Для государственных гражданских служащих на профессиональное выгорание может влиять монотонность работы с документами, возможно, взаимодействие с декларантами. Как следствие, выгорание государственных служащих таможенных органов, обусловленное отличающимися причинами и факторами, требует разных подходов к решению возникающей проблемы.

Еще одной проблемной ситуацией можно назвать сам факт рассмотрения разных категорий государственных служащих и связанных с ними проблемами в литературе. Большинство работ, анализирующих те или иные аспекты службы в таможенных органах, не придают значения разнице в статусе гражданских служащих и сотрудников. Даже если в том или ином исследовании упоминается термин «сотрудник» и «государственные служащие», то они имеют равное значение, подразумеваются обе категории государственных служащих таможенных органов. В то время как сотрудник, осуществляющий правоохранительную деятельность, является категорией государственных служащих в таможенных органах.

Выводы: итак, на основе анализа литературы и других источников мы можем видеть, что существуют определенные проблемы, которые достаточно

---

<sup>94</sup> Старостина Л.В. Факторы эмоционального выгорания таможенных экспертов // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Психология». - 2012. - № 1(11). – С. 101-114

подробно освещают авторы в своих работах. Однако также есть неизученные и малоизученные аспекты, вызванные не до конца проясненными различиями статуса и социального обеспечения. Они влияют на межличностные отношения внутри коллектива, профессиональное выгорание, мотивацию государственных служащих и эффективность деятельности таможенных органов.

### **2.3 Возможные пути решения проблем**

Основываясь на анализе выявленных проблем, можно предложить возможные пути их решения.

В качестве основного решения проблемы разницы в социальном обеспечении гражданских служащих и сотрудников таможенных органов эксперты предлагают максимально приравнять уровень оплаты труда данных категорий государственных служащих. Данная проблема больше всего затрагивает именно гражданских служащих. Для решения, возможно, необходимо увеличить размер должностных окладов служащих, также повысить надбавки по выслуге лет, и, возможно, учесть надбавки за ученое звание и ученую степень.

Естественно, полностью уравнивать денежное обеспечение сотрудников и гражданских служащих является не целесообразным как с точки зрения расходов государственного бюджета, так и с точки зрения отличия выполняемых функций. Однако деятельность, выполняемая гражданскими служащими, является одинаково значимой в таможенных органах, и для нее необходимо соответствующее денежное содержание. Так как материальное стимулирование является ключевым аспектом мотивации служащих, то в перспективе улучшение социального положения государственных гражданских служащих может повысить эффективность работы, как самих служащих, так и таможенных органов в целом.

Несомненно, улучшение материального положения благоприятно скажется на уровне мотивации служащих таможенных органов. Однако использование исключительно подобных методов может привести к снижению

эффективности трудовой деятельности таможенных органов. Поэтому некоторые авторы предлагают использование также определенных методов, которые бы обеспечивали профессиональный и личностный рост, развитие интеллектуальных и, по возможности, творческих умений, повышение образовательного уровня<sup>95</sup>. В качестве нематериальных методов мотивации на практике используют:

- Профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации;
- Объявление благодарности;
- Страхование жизни и медицинское страхование;
- Жилищная субсидия и т.д.

К проблеме отсутствия учета специфики деятельности гражданских служащих в таможенных органах в законодательстве также можно предложить решение. В данном случае можно выделить два пути решения. Первый заключается в совершенствовании уже существующих законодательных актов. Например, в Законе о службе в таможенных органах закрепить права и обязанности, а также запреты государственных гражданских служащих с учетом специфики их службы именно в таможенных органах, основываясь на тех задачах и функциях, непосредственно выполняемых ими.

Также еще одним вариантом решения данной проблемы является создание отдельного нового законодательного акта, который бы регулировал гражданскую службу именно в таможенных органах, учитывал все особенности, ограничения и запреты свойственные именно данному органу исполнительной власти. В данном случае более предпочтительным будет первый способ решения.

Относительно проблемы выполнения в ходе таможенного контроля и оформления некоторыми гражданскими служащими функций по выявлению признаков административных правонарушений и преступлений, Тимофеева

---

<sup>95</sup> Антипова А.Д., Кнышов А.В. Особенности мотивации трудовой деятельности сотрудников таможенных органов [Электронный ресурс]: NovaUm.Ru. // <http://novaum.ru/public/p320> (дата обращения 25.04.2018)

И.В. и Тимофеева А.А. предлагают следующие возможные пути решения<sup>96</sup>. Во-первых, предлагается перевод гражданских служащих, выполняющих данную функцию, на должности государственной службы иных видов, на должности сотрудников. Но, как и отмечают авторы, данное решение приведет к резкому увеличению численности сотрудников в штате таможенных органов, что является нецелесообразным с точки зрения расходов федерального бюджета на содержание и проведения административной реформы. Более подходящим вариантом решения данной проблемы будет делегирование части правоохранных полномочий гражданским служащим таможенных органов. Для этого в Законе о службе в таможенных органах необходимо дополнить статью, в которой бы закреплялись права и обязанности служащих правоохранных подразделений за государственными гражданскими служащими, осуществляющими таможенный контроль. А также, предлагают авторы, необходимо установить перечень должностей таких гражданских служащих.

Для решения проблемы, связанной со срочным контрактом, Трунина Е.В. в своей работе полагает<sup>97</sup>, что необходимо добавить в Закон о службе в таможенных органах следующие положения:

- Условия заключения срочного служебного контракта на одни, три, пять и десять лет;
- Основания для заключения или незаключения служебного контракта на новый срок;
- При наличии заявления о заключении служебного контракта на новый срок, невозможность увольнения сотрудника в период его нахождения в отпуске по беременности или уходу за ребенком в возрасте до трех лет.

---

<sup>96</sup> Тимофеева И.В., Тимофеева А.А. Предложения по совершенствованию правового регулирования порядка прохождения государственной службы в таможенных органах Российской Федерации // НАУЧНАЯ СЕССИЯ ГУАП, сборник докладов. Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения. -2016. - С. 314-320

<sup>97</sup> Трунина Е.В. Вопросы законности и справедливости расторжения контракта о службе в таможенных органах РФ // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 9. – С. 738 -745.

Для решения проблемы профессионального выгорания в таможенных органах наиболее эффективными являются мероприятия, проводимые еще на стадии трудоустройства. Руководству необходимо проводить качественное собеседование, более четко обозначить требования, необходимые для выполнения профессиональных задач, и информирование о реальной ситуации с материальным вознаграждением. С целью уменьшения влияния негативных факторов, а также коррекции и профилактики профессионального выгорания психологами проводятся работы на основе кабинета психологической разгрузки. Помимо оптимизации эмоционального состояния, снятия нервного и мышечного напряжения, психологи рассказывают, как самостоятельно снять эмоциональное напряжение. Для решения проблемы профессионального выгорания проводятся различные тренинги, семинары и лекции, на которых также рассказываются причины напряженного эмоционального состояния и способы его снятия. Для создания благоприятного климата внутри коллективов проводятся культурные, интеллектуальные и спортивные мероприятия, которые также способствуют снижению профессионального выгорания.

Также необходимо рассматривать профессиональное и эмоциональное выгорание отдельных категорий государственных служащих. Установление причин появления данной проблемы непосредственно у сотрудников и у гражданских служащих, поможет составить более конкретные планы воспитательных работ и мероприятий. Именно детально проработанные способы устранения выгорания позволят быстрее и эффективнее решать данную проблему.

Выводы: итак, проведя анализ статуса гражданского служащего и сотрудника непосредственно на практике, мы видим, что их отличительные особенности отмечаются экспертами таможенных органов и являются причинами возникновения некоторых проблем. Проблемы, связанные с социальным и денежным обеспечением, являются наиболее волнующими для служащих. Вместе с тем в литературе также выделяют проблемы относительно неточности законодательства, низкого уровня мотивации, сложных ситуаций,

связанных со срочными контрактами, отличия в психологических особенностях двух категорий государственных служащих, профессионального и эмоционального выгорания. В процессе проведенного анализа, мы видим, какие именно пути их решения предлагают как исследователи, так и специалисты-практики.

## **Заключение**

В ходе написания дипломной работы, были решены поставленные во введении задачи. Была проанализирована история становления государственной службы в таможенных органах, выявлены ее основные этапы и реализуемые функции. Анализ показал, как, постепенно, эволюционировала таможенная служба в составе исполнительной власти, как формировались основные функции таможенных органов. Основной целью таможни была защита национальных экономических интересов государства. Также особое внимание уделялось функции сбора платежей для доходной части бюджета страны. По мере развития, за таможенными органами закреплялись и другие функции: организация таможенного дела, обеспечение экономической безопасности страны, осуществление валютного контроля, оперативно-розыскная деятельность. Разнообразием функций объясняется наличие различных категорий государственных служащих и требований, которые к ним предъявляются.

На основе изученной законодательной базы, были выделены общие черты и особенности положения правового статуса гражданских служащих и сотрудников. Государственная служба в таможенных органах регулируется Федеральными законами «О государственной гражданской службе», «О службе в таможенных органах», «О системе государственной службе Российской Федерации». В силу специфичности осуществляемых функций таможенная служба является особым видом государственной службы, законодательное регулирование которой осуществляется многими нормативно-правовыми актами.

Общие положения правового статуса гражданских служащих и сотрудников в основном обусловлены принципами государственной службы. Также определяются правами и обязанностями должностных лиц таможенных органов в соответствии с Законом о таможенном регулировании. Схожими являются и некоторые запреты, связанные с прохождением службы, хотя имеют более конкретную формулировку в отношении гражданских служащих.

Однако правовой статус двух категорий государственных служащих в силу специфики их деятельности имеет гораздо больше отличий. Особенности обусловлены по большей части правоохранительной деятельностью сотрудников. Многие сотрудники являются представителями власти, которые имеют право осуществлять контроль, а также применять меры государственного принуждения. Отличным является порядок поступления, прохождения и прекращения государственной службы. Сотрудникам присваиваются специальные звания, а гражданским служащим классные чины, порядок присвоения которых крайне отличается.

В целом определено, что, несмотря на то, что и гражданские служащие, и сотрудники являются государственными служащими, они имеют больше отличительных черт, обусловленных спецификой их деятельности, нежели общих.

С помощью экспертного интервью были изучены различия статуса сотрудников и гражданских служащих на примере Томской таможни. Эксперты, как и многие авторы научных работ, выделяют специфику выполняемых функций как причину существующих отличий.

Самой волнующей проблемой, особо затрагивающей именно гражданских служащих, является разница в социальном обеспечении упомянутых категорий. Но в тоже время, как замечают эксперты, государственные гражданские служащие в большей степени защищены на законодательном уровне в плане прохождения службы. Но, несмотря на существенные отличия, каких-либо коммуникативных проблем между гражданскими служащими и сотрудниками эксперты не назвали.

Также была решена задача по выявлению основных проблем, возникающих из-за различий в статусе двух категорий государственных служащих, по материалам исследовательской литературы, и были сформулированы их возможные решения. Основными проблемами выделяют разницу в социальном и материальном обеспечении гражданских служащих и сотрудников, в пользу последних, вытекающий из этого низкий уровень



мотивации служащих. Также проблемой является несовершенство законодательного регулирования, в том числе и заключение срочного служебного контракта с сотрудниками.

Помимо проблем, достаточно подробно освещенных авторами в своих работах, некоторые из них находятся на стадии постановки. Разница в психологических особенностях разных категорий государственных служащих находится на начальной стадии изучения. Несмотря на то, что профессиональное выгорание изучено достаточно подробно, практически отсутствуют какие-либо исследования данной темы отдельно по гражданским служащим и сотрудникам. Большинство выявленных проблем влияют на межличностные отношения внутри коллектива, мотивацию государственных служащих и эффективность деятельности таможенных органов в целом.

В качестве возможных решений выделенных проблем, в работе предлагается максимальное уравнивание социального обеспечения и уровня оплаты труда гражданских служащих и сотрудников таможенных органов. Совершенствование законодательства путем дополнения существующих нормативно-правовых актов статьями, учитывающими специфику деятельности гражданских служащих в таможенных органах, а также закрепление за некоторыми из них прав и обязательств по выполнению части правоохранительных функций. Кроме того, необходимо добавить в Закон о службе в таможенных органах несколько положений, которые бы более конкретно регулировали процесс заключения и расторжения срочного служебного контракта.

Для решения проблемы профессионального выгорания таможенными органами проводят ряд мероприятий, эффективность некоторых из них можно поднять за счет осуществления еще на этапе трудоустройства. Также для более эффективного решения необходимо изучать профессионально и эмоциональное выгорание отдельно для гражданских служащих и сотрудников. Выявление причин, свойственных только определенной категории служащих, поможет более детально прорабатывать планы воспитательных работ и мероприятий.

Таким образом, поставленная во введении цель, провести сравнительный анализ статусов сотрудников и гражданских служащих таможенных органов, а также выявить проблемы, связанные с их различием, и возможные пути решения данных проблем, была достигнута.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ:

### І.Литература:

1. Аванесов С.Б. Исследование таможенной политики и таможенного дела в России в 18-19 века// НАУКА И СОВРЕМЕННОСТЬ. – 2013. № 22. – С. 235-242.
2. Антропова М.А. Таможенная служба как специальный вид федеральной государственной службы и система принципов ее функционирования// Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право.– 2008.– № 1. – С. 157-168.
3. Архипова, Т.Г. История государственной службы в России XVIII-XX веков: учеб. Пособие/ Т.Г. Архипова, М.Ф. Румянцева, А.С. Сенин. - М: Изд-во РГГУ, 2001. – 231 с.
4. Базаркина О.В. Проблемы правового регулирования устройства в таможенные органы// Научно-практический электронный журнал Аллея Наук. – 2017. – № 16. – С.288-294.
5. Балковая В.Г. Теоретико-методологические основания изучения истории государственных органов России (на примере таможенной службы)//Экономика, социология и право.– 2014. – № 1. – С.157-159.
6. Габричидзе, Б.Н. Становление и развитие таможенной службы в Советском государстве (1917-1991) / Б.Н. Габричидзе, Д.М. Полежаев // Государство и право. – 1992. –№10.– С. 27-35.
7. Габричидзе, Б.Н. Таможенное право: учеб. для вузов / Б.Н. Габричидзе, А.Т. Чернявский. - 5-е изд., перераб. и доп. - М., 2004. – 841 с.
8. Герасимов М.Н. Некоторые проблемы прохождения государственной службы в таможенных органах РФ//Актуальные проблемы права, экономики и управления. – 2016. – №12. – С. 92-93.
9. Гороховатский Л.Ю., Каретникова С.В. Личностные черты государственных таможенных служащих различных категорий: постановка

проблемы//Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. – 2014. – №2(50). – С.275-282.

10. Дапьян, С. А. Особенности прохождения государственной гражданской службы в таможенных органах РФ / С. А. Дапьян; ред. Т. А. Танганова // Современные проблемы теории и практики таможенного дела глазами молодых исследователей: материалы Межрегиональной научно-практической заочной конференции, ноябрь 2014 г. / ВСГУТУ. - Улан-Удэ, 2014. – С. 148-151.

11. Кисловский Ю.Г. Стратегия таможенной службы: история и современность// Вестник Российской таможенной академии.– 2007. –№1. – С.36-41.

12. Ларионова Н.А., Будко К.А. Исследование проблем оплаты труда и социального обеспечения в таможенных организациях// Kant. – 2012. – №2(5). – С. 62-65.

13. Миронов В.В. Особенности правового регулирования конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы в таможенных органах// Вестник Российской таможенной академии. – 2010. – №4. – С. 131-135.

14. Мирошниченко Я. В. Совершенствование правового регулирования гражданской и правоохранительной службы в таможенных органах Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Мирошниченко Яна Вадимовна [Место защиты: Рос.таможен. акад.]- Люберцы, 2011.- 254 с.

15. Мячин А.Н. Исторические аспекты формирования таможенной политики России // Вестник Российской таможенной академии. – 2007. – №1. – С. 41-48.

16. Османова Е. В. Проблемы методов мотивации в таможенных органах // Молодой ученый. — 2016. — №26 (130). — С. 369-371.

17. Попова А.А. Проблемы формирования специалиста в таможенных органах// INTERNATIONAL INNOVATION RESEARCH, сборник статей IX

Международной научно-практической конференции: в 2 частях. Часть 2. – 2017. – С. 149-151.

18. Симонов Н.Е. Вступление России в ВТО: Таможенный аспект экономической безопасности // Современные проблемы науки и образования. – 2008. – № 4. – С. 123-126.

19. Соломеин. А.Ю. История таможенного дела и таможенной политики: Учебное пособие. – СПб.: ИЦ Интермедия, 2011. – 252 с.

20. Старостина Л.В. Факторы эмоционального выгорания таможенных экспертов// Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия «Психология». - 2012. - № 1(11). – С. 101-114.

21. Сумина Н.В., Малышкина А.Ю. Способы эффективного стимулирования должностных лиц таможенных органов РФ//Вестник совета молодых учёных и специалистов Челябинской области . – 2017. - №4 (19). - Т.1. - С.74-77.

22. Тимофеева И.В., Тимофеева А.А. Предложения по совершенствованию правового регулирования порядка прохождения государственной службы в таможенных органах Российской Федерации //НАУЧНАЯ СЕССИЯ ГУАП, сборник докладов. Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения. -2016. - С. 314-320.

23. Трунина Е. В. Сравнительный анализ прохождения службы отдельными категориями должностных лиц таможенных органов//Таможенное дело.- 2009. - № 2.- С.2-8.

24. Трунина Е.В. Вопросы законности и справедливости расторжения контракта о службе в таможенных органах РФ // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 9. – С. 738 -745.

25. Чурсина О.О., Галстян А.А., Яковлева И.П. Экспертное интервью: методологические аспекты, специфика методики проведения// Научные труды Кубанского государственного технологического университета.- 2016.- №15.- 264-271.

## II. Нормативно-правовые и информационно-аналитические

### источники

#### 1. Нормативно-правовые акты

26. Новоторговый устав / Российское законодательство X-XX вв.: в 9 т. Т.4. Законодательство периода становления абсолютизма. Отв. ред. А.Г. Маньков. М., Юридическая литература, 1986.

27. О внесении изменения в Положение о Государственном таможенном комитете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 25 октября 1994 г. № 2014. Указ Президента Российской Федерации от 16.09.1999 г. № 1235 [Электронный ресурс]: Администрация Президента России 2018 год <http://www.kremlin.ru/acts/bank/14423> (дата обращения 30.03.2018)

28. Письмо ГТК РФ от 10 декабря 2002 г. № 01-06/49127 «О переводе сотрудников таможенных органов на условия федеральной государственной службы» [Электронный ресурс]: Система ГАРАНТ // <http://base.garant.ru/777562/> (дата обращения 05.04.2018)

29. Постановление правительства РСФСР от 26 декабря 1991г.№ 65. Вопросы Государственного таможенного комитета РСФСР [Электронный ресурс]: Государственная система правовой информации. Официальный интернет-портал правовой информации,2005-2018.// [http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link\\_id=8&nd=102013809](http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=8&nd=102013809), (дата обращения 30.03.2018)

30. Постановление Правительства РФ от 16.09.2013 № 809 (ред. от 12.06.2017) «О Федеральной таможенной службе» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_152009/19b5b39126f6b256887abbe1be715fcae1d869fc/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_152009/19b5b39126f6b256887abbe1be715fcae1d869fc/) (дата обращения 15.04.2018)

31. Постановление Правительства РФ от 25 января 2013 г. № 41 «Об установлении окладов месячного денежного содержания сотрудникам

таможенных органов Российской Федерации» [Электронный ресурс]:  
Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» //  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_141411/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141411/) (дата обращения  
22.04.2018)

32. Приказ Генпрокуратуры РФ от 12.01.2009 № 1 «Об управлении по  
надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере»  
[Электронный ресурс]: Система ГАРАНТ //  
<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12065310/> (дата обращения  
16.04.2018)

33. Приказ ФТС России от 18.09.2006 № 891 (ред. от 23.12.2016) «Об  
утверждении Служебного распорядка ФТС России» [Электронный ресурс]:  
Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» //  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_63832/41c55095de6fdccdcabd73bf2833eb194df85337/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_63832/41c55095de6fdccdcabd73bf2833eb194df85337/) (дата обращения 19.04.2018)

34. Приказ Федеральной таможенной службы от 18 сентября 2006 г. №  
892 «Об утверждении типовых правил внутреннего распорядка таможенных  
органов Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Система ГАРАНТ //  
<http://base.garant.ru/12150432/> (дата  
обращения 20.04.2018)

35. Приказ Федеральной таможенной службы от 24 декабря 2008 г. N  
1658 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации  
сотрудников таможенных органов Российской Федерации» [Электронный  
ресурс]: Система ГАРАНТ //  
<http://base.garant.ru/785013/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/> (дата  
обращения 23.04.2018)

36. Приказ ФТС России от 11.08.2009 № 1458 «Об утверждении  
Положения о порядке разработки и утверждения должностной инструкции  
сотрудника таможенного органа Российской Федерации и должностного  
регламента государственного гражданского служащего таможенного органа  
Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система

«КонсультантПлюс»

//

[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_98655/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98655/)(дата обращения 22.04.2018)

37. Приказ ФТС РФ от 22.09.2014 № 1841 «Об утверждении перечней должностей сотрудников старшего начальствующего состава, среднего начальствующего состава и младшего состава таможенных органов Российской Федерации, учреждений, находящихся в ведении ФТС России, и представительств (представителей) таможенной службы Российской Федерации в иностранных государствах, соответствующих им специальных званий и квалификационных требований» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс»

//

[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_171631/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171631/) (дата обращения 22.04.2018)

38. Приказ Федеральной таможенной службы от 16 марта 2015 г. № 441 «Об утверждении Методики проведения конкурса на замещение вакантной должности федеральной государственной гражданской службы, сроков и порядка работы конкурсных комиссий в таможенных органах Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Система ГАРАНТ

//

<http://base.garant.ru/70989130/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/> (дата обращения 21.04.2018)

39. Распоряжение ФТС России от 26.09.14 № 276-р «О медицинском обслуживании сотрудников таможенных органов Российской Федерации» [Электронный ресурс]: [офиц. сайт]/ Федеральная таможенная служба, 2004-2015. - Режим

доступа:

[http://www.customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20352:---260914--276--q-----q&catid=461:2015-01-15-07-28-34&Itemid=2578](http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=20352:---260914--276--q-----q&catid=461:2015-01-15-07-28-34&Itemid=2578) (дата обращения 20.04.2018)

40. Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года [Электронный ресурс]: [офиц. сайт] Федеральная таможенная служба, 2004-2015//



[http://www.customs.ru/index.php?id=17220&Itemid=2375&option=com\\_content&view=article](http://www.customs.ru/index.php?id=17220&Itemid=2375&option=com_content&view=article) (дата обращения 01.04.2018)

41. Таможенный устав Союза ССР от 12 декабря 1924 года РСФСР [Электронный ресурс]: Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических Республик, 2011-2018. // [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/ussr\\_2271.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2271.htm) , (дата обращения 28.03.2018)

42. Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003г. № 61-ФЗ [Электронный ресурс]: Система ГАРАНТ // <http://base.garant.ru/5758424/> (дата обращения 28.03.2018)

43. Таможенный кодекс Таможенного союза [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_94890/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_94890/) (дата обращения 30.03.2018)

44. Указ Президента РФ от 25.10.1994 № 2014 (ред. от 16.09.1999) «Об утверждении Положения о Государственном таможенном комитете Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_4832/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4832/) (дата обращения 30.03.2018)

45. Указ Президента РФ от 16.11.1998 № 1396 «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_20957/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_20957/) (дата обращения 16.04.2018)

46. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 28.09.2017) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_46892/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_46892/) (дата обращения 30.03.2018)

47. Указ Президента РФ от 11 мая 2006 г. № 473 «Вопросы Федеральной таможенной службы» [Электронный ресурс]: Система ГАРАНТ // <http://base.garant.ru/12146831/> (дата обращения 28.03.2018)

48. Указ Президента РФ от 25.07.2006 № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_62078/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_62078/) (дата обращения 22.04.2018)

49. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_262/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/) (дата обращения 16.04.2018)

50. Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. N 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» [Электронный ресурс]: Система ГАРАНТ // <http://base.garant.ru/10104593/> (дата обращения 20.04.2018)

51. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Система ГАРАНТ // <http://base.garant.ru/11900786/> (дата обращения 01.04.2018)

52. Федеральный закон «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)» от 30.06.2002 № 78-ФЗ [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37361/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37361/) (дата обращения 05.04.2018)

53. Федеральный закон от 27.05.2003 №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» //

[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_42413/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/) (дата обращения 01.04.2018)

54. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/) (дата обращения 01.04.2018)

55. Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_107181/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_107181/) (дата обращения 19.04.2018)

56. Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30.12.2012 № 283-ФЗ [Электронный ресурс]: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140178/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140178/) (дата обращения 20.04.2018)

## **2. Информационно-аналитические источники**

57. Антипова А.Д., Кнышов А.В. Особенности мотивации трудовой деятельности сотрудников таможенных органов [Электронный ресурс]: NovaUm.Ru. // <http://novaum.ru/public/p320> (дата обращения 25.04.2018)

58. История таможенной службы России [Электронный ресурс]: [официальный сайт] Федеральная таможенная служба, 2004-2015 // [http://www.customs.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=51&Itemid=1827](http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=1827) (дата обращения 14.03.2018)

59. Комментарий к законодательству о службе в таможенных органах Российской Федерации/ под общ. ред. А.В. Зубача– М: «Деловой двор», 2014. – 528 с.

60. Кнышов А. В. Тюлюмджиева Т. В. Анализ элементов целостной системы оплаты труда сотрудников таможенных органов [Электронный ресурс]: NovaUm.Ru. // <http://novaum.ru/public/p231> (дата обращения 25.04.2018)

61. Ковальчук О.В. Проблемы и перспективы развития системы таможенных услуг в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Современные проблемы науки и образования// <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=16804> – 2014. – № 6. (дата обращения 24.04.2018)

62. Сведения о структуре Томской таможни по состоянию на 01.01.2016

**Приложение 1. Общее и разное в правовом статусе гражданских служащих и сотрудников ТО РФ.**

Гражданский служащий	Сотрудник
<b>Общее</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Права, определенные ст. 19 - 21 Федерального закона № 311;</li> <li>2. Права, связанные со служебной деятельностью;</li> <li>3. Права, связанные с продвижением по службе, кроме увеличения денежного довольствия;</li> <li>4. Права, связанные с влиянием служащего на прохождение службы:               <ol style="list-style-type: none"> <li>а. Ознакомится с материалами личного дела, отзывами о его деятельности и прочими документами, до момента их внесения в личное дело;</li> <li>б. Возможность приобщить свои объяснения к личному делу.</li> </ol> </li> <li>5. Права, регулирующие социальное положение: оплата труда, отдых, медицинское страхование, пенсионное обеспечение, членство в профсоюзах, защита жизни и здоровья служащего и членов его семьи;</li> <li>6. Обязанности, связанные с поддержанием служебной дисциплины, принципами государственной службы, в отношении государственной тайны;</li> <li>7. Общие условия поступления на службу, определенные п. 1 ст. 6 ФЗ № 114, ст. 21 ФЗ № 79;</li> <li>8. Запреты, связанных с прохождением государственной службы</li> </ol>	
<b>Разное</b>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ФЗ № 79 Трудовое законодательство применяется в части не урегулированной ФЗ № 79;</li> <li>2. Классный чин;</li> <li>3. –</li> <li>4. Права, связанные с влиянием служащего на прохождение службы:               <ol style="list-style-type: none"> <li>а. Проведение служебной проверки по заявлению служащего;</li> <li>б. Защита законных интересов и прав на гражданской службе, в том числе</li> </ol> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Применяется только ФЗ № 114;</li> <li>2. Специальное звание;</li> <li>3. Увеличение размера денежного довольствия с учетом результатов службы, уровня квалификации и выслуги лет, продвижение по службе;</li> <li>4. Права, связанные с влиянием служащего на прохождение службы:               <ol style="list-style-type: none"> <li>а. По требованию сотрудника провести расследования для опровержения сведений, которые порочат его достоинство и честь.</li> </ol> </li> </ol>

<p>обжаловать их нарушение в суде;</p> <p>с. Рассмотрение индивидуальных споров по службе.</p> <p>5. –</p> <p>6. –</p> <p>7. –</p> <p>8. Квалификационные требования ст.12 ФЗ № 79;</p> <p>9. –</p> <p>10. Замещение должности по результатам конкурса;</p> <p>11. Заключение контракта на неопределенный срок;</p> <p>12. Продолжительность и условия испытательного срока;</p> <p>13. Аттестация и квалификационный экзамен;</p> <p>14. Конкретизированный перечень запретов;</p> <p>15. –</p> <p>16. Основания для увольнения</p>	<p><b>5. В случаях и порядке, предусмотренных законодательством РФ таможенном деле, применять физическую силу, специальные средства и боевое ручное стрелковое и холодное оружие;</b></p> <p>6. Обязанность по своевременному рассмотрению обращений граждан и общественных объединений, государственных органов и организаций;</p> <p>7. Обязанности сотрудников таможенных органов, определенные должностной инструкцией;</p> <p>8. Квалификационные требования Приказ ФТС от 22 сентября 2014 г. N 1841;</p> <p>9. Военно-врачебная комиссия;</p> <p>10. Заключение контракта для замещения должности;</p>
	<p>11. Срочный контракт;</p> <p>12. Продолжительность и условия испытательного срока;</p> <p>13. Аттестация;</p> <p>14. –</p> <p>15. Принятие присяги</p> <p>16. Основания для увольнения</p>

## **Приложение 2. Список экспертов.**

Сотрудники:

- Потапов Андрей Александрович, старший оперуполномоченный по особо важным делам оперативно-розыскного отдела.

Государственные гражданские служащие:

- Воронова Елена Владимировна, старший государственный таможенный инспектор отдела контроля таможенной стоимости;
- Лушников Юлия Борисовна, начальник отдела контроля таможенной стоимости.

Кадровая служба:

- Юров Андрей Николаевич, начальник отдела кадров.

### **Приложение 3. Экспертное интервью с сотрудником Томской таможни**

ФИО: Потапов Андрей Александрович

Должность: старший оперуполномоченный по особо важным делам оперативно-розыскного отдела Томской таможни

Интервьюер: Дорохова Валерия Сергеевна

Место проведение: г. Томск

**1. Как известно, есть 2 вида государственных служащих в таможенных органах: государственные гражданские служащие и сотрудники. По Вашему мнению, как сложилась данная ситуация, чем обусловлено такое разделение?**

Это политическое решение, решение руководства. Здесь вероятнее всего, я подчеркиваю, вероятнее всего, разделение на сотрудников и госслужащих – это экономическая целесообразность. Содержание большого количества сотрудников, большого штата сотрудников, оно подразумевает под собой большую финансовую нагрузку на федеральный бюджет государство. Другими словами, смысл заключается в чем изначально, у сотрудников есть определенные преференции от государства, взамен этих преференций государство требует выполнение своих каких-то жестких требований. Например, у нас (сотрудников ОРО) ненормированный рабочий день, у госслужащих не нормированного рабочего дня нет. Соответственно этот ненормированный рабочий день подразумевает под собой другие условия труда. То есть если госслужащих переработка четко оплачивается, у нас (сотрудников) укладывается все в понятие ненормированный рабочий день. Естественно, так как отсутствует целесообразность, часть сотрудников перевели на государственную службу. Также как по выслуге лет, например, если сотрудник отслужил 20 лет, и он имеет право выйти на пенсию, то госслужащий работает до 65 лет, мужчины. Исходя из этого, это тоже такой фактор, либо человек работает на месте, при условии, что все хорошо, он



условно отработал 40 лет или 20 лет, разница есть, да? И по содержанию опять же, разные деньги будут затрачены. Так что это больше политический и экономический вопрос. Это опять же мое личное мнение.

**2. Каковы, на Ваш взгляд, особенности правового статуса гражданских служащих и сотрудников, социального статуса? Есть ли существенные отличия?**

Конечно, безусловно, есть. Отличия есть в размере оплаты труда, при чем, они имеются в различную сторону. По своему правовому статусу тоже разница есть. Разница, скажем так, и по определенным обязательствам, которые накладывают статус госслужащего и статус сотрудника. Это две разные вещи. Сотрудники – это лица, изначально приравненные к военнослужащим. Если ты, приравненные к военнослужащим, т.е. ты носишь погоны или носишь офицерское звание, там совершенно другой спрос, нежели у гражданских служащих. Если, допустим, гражданский человек какие-то вещи может не делать, в силу своих каких-то там убеждений, то у сотрудников все четко прописано. Есть такое слово надо, приказы сначала выполняются, потом обсуждаются. За исключением тех случаев, когда приказы заведомо незаконны. Вся разница.

**3. Исходя из различий, какие проблемы Вы можете обозначить? По правовому статусу, социальным аспектам, коммуникативным составляющим между работниками. Есть ли сложности при переходе из сотрудников в государственные гражданские служащие?**

Из сотрудников в госслужащие можно перейти. Здесь, с точки зрения проблем, проблемы могут возникнуть в силу каких-то человеческих качеств, у каждого, независимо от статуса. Здесь уже просто личностные качества каждого человека. Т.е. если человек нормально ориентируется в социуме, если имеет коммуникативные навыки, он может быть как там, так и здесь. Если у человека проблемы с коммуникативными навыками, он не может нормально с людьми общаться, то будут проблемы. Это не зависит от статуса госслужащего

и сотрудника. Т.е. в общем и целом, я могу сказать, что проблем как таковых нет, если подвести итог.

#### **Приложение 4. Экспертное интервью с начальником отдела кадров Томской таможни**

ФИО: Юров Андрей Николаевич

Должность: Начальник отдела кадров Томской таможни

Интервьюер: Дорохова Валерия Сергеевна

Место проведение: г. Томск

**1. Как известно, есть 2 вида государственных служащих в таможенных органах: государственные гражданские служащие и сотрудники. По Вашему мнению, как сложилась данная ситуация, чем обусловлено такое разделение?**

Во-первых, таможенный орган является правоохранительным органом, т.е. у нас есть правоохранительные функции. Таможенный орган наделен правом проводить оперативно розыскные мероприятия, которые могут проводить только сотрудники. Гражданские служащие не могут проводить оперативно-розыскные мероприятия. Также у нас есть штатное оружие, право, на ношение которого предоставлено только сотрудникам. Поэтому и появилось данное разделение.

**Как такое разделение на сотрудников и гражданских служащих произошло в 2002 году после принятия федерального закона, по которому часть сотрудников перешла на условия федеральной государственной службы. Можете ли вы назвать причины?**

Раньше были все сотрудники, но таможенный инспектор, например, не занимается оперативно-розыскной деятельностью, не имеет отношения к оружию и правоохранительной деятельности. Не было необходимости содержать всех на условиях сотрудников. У сотрудников материальное обеспечение повыше, и статус другой. Поэтому не было необходимости держать сотрудников на постах как таковой.

**2. Каковы, на Ваш взгляд, особенности правового статуса гражданских служащих и сотрудников, социального статуса? Есть ли существенные отличия?**

Существенные отличия, конечно же, есть. К примеру, отличия по пенсионному обеспечению. Сотрудники имеют право на пенсионное обеспечение по выслуге лет. Сейчас она составляет 20 лет. Т.е. после 20 лет службы сотрудник имеет право получать пенсию по выслуге лет. У гражданских служащих такого нет. У них общие требования, для женщин 55 лет, для мужчин 60 лет. К тому же сейчас в пенсионное законодательство внесены изменения, при поступлении на государственную службу возраст выхода на пенсию увеличивается. Также у сотрудников есть много льгот, такие как оплачиваемый проезд в отпуск. Понятно, что это обусловлено условиями службы. У большинства сотрудников служба связана с риском, и государство подобными льготами компенсирует это.

**3. Исходя из различий, какие проблемы Вы можете обозначить? По правовому статусу, социальным аспектам, коммуникативным составляющим между работниками.**

Проблемы конечно есть. Есть сотрудники и гражданские служащие, у них разный уровень социального обеспечения, и это конечно влияет. Даже если взять командировочные расходы, при выполнении одинаковых задач сотрудником и гражданским служащим. Уровень оплаты командировочных он несколько разный, и в основном в пользу сотрудников. Например, у сотрудников командировочные расходы 300 руб., а у служащего 100 руб., хотя выезжают и выполняют одну и ту же задачу.

**Есть ли сложности при переходе из сотрудников в государственные гражданские служащие?**

Проблем как таковых не возникает, пакет документов, конечно, разный, но это никак не влияет.

**Еще такой вопрос. Можно ли проработав гражданским служащим какое-то количество лет, а потом перейти в сотрудники, получать пенсию по выслуге лет?**

Да, такая возможность есть. Стаж работы гражданского служащего учитывается при выслуге лет.

**4. Можете ли Вы предложить возможные решения обозначенных проблем?**

Для решения, возможно, нужно привести всех равным показателям социального обеспечения, чтобы не было никому обидно.

## **Приложение 5. Экспертное интервью с гражданским служащим Томской таможни**

ФИО: Воронова Елена Владимировна

Должность: Старший государственный таможенный инспектор отдела контроля таможенной стоимости Томской таможни

Интервьюер: Дорохова Валерия Сергеевна

Место проведение: г. Томск

**1. Как известно, есть 2 вида государственных служащих в таможенных органах: государственные гражданские служащие и сотрудники. По Вашему мнению, как сложилась данная ситуация, чем обусловлено такое разделение?**

До 2002-2003 все были сотрудниками, после преобразований часть остались сотрудниками, а другие стали госслужащими. Это правительственное решение, что часть сотрудников перевели федеральную государственную гражданскую службу. Возможно, это обусловлено с экономической точки зрения. Я так подразумеваю из-за сокращения расходов на содержание. Мое мнение по поводу этого.

**2. Каковы, на Ваш взгляд, особенности правового статуса гражданских служащих и сотрудников, социального статуса? Есть ли существенные отличия?**

Заработные платы, конечно, разные касательно госслужащих и сотрудников. У сотрудников она выше. Премии у нас не зависят от разделения на сотрудников и госслужащих. Это решает руководство. В зависимости от того, как работал тот или иной отдел, этому отделу выделяется премия.

**Существенные отличия, которые явно проявляются?**

У нас сотрудники представлены правоохранительным блоком, начальниками отделов, начальник таможни и замы. Вот если рассматривать оперативно-розыскной блок (ОРО), они там все сотрудники, но у них и другие обязанности. У нас нет таких же лиц, работающих в таможне, которые обладали бы такими же должностными обязанностями, что и ОРО. Т.е. нет такого человека, который бы выполнял те же функции, но при этом был госслужащим. Поэтому тут сложно говорить о различиях.

### **А в социальном статусе, привилегии?**

Если в социальном статусе, то тут да. У сотрудников дорога оплачивается раз в год по России до места отдыха, ему и одному члену семьи. Пенсии по выслуге лет. В плане преимуществ госслужащих, у нас бессрочные контракты. Мы можем работать 10, 15 лет, если не уволились или не уволили по каким-то объективным причинам. У сотрудников срочные контракты, у них там 1-3 года, например. Потом через 3 года, по истечении срока служебного контракта, могут уволить либо продлить. Например, у женщины контракт заканчивается через 2 месяца, а она в декрет уходит, с ней могут продлить, а могут не продлить контракт. В этом наверно нам (госслужащим) лучше, что у нас бессрочный контракт.

При поступлении на работу тоже разница есть. У нас просто комиссия, как при устройстве на работу, как в любой другой организации, медкнижка. У сотрудников военно-врачебная комиссия, плюс некоторые проходят полиграф.

**3. Исходя из различий, какие проблемы Вы можете обозначить? По правовому статусу, социальным аспектам, коммуникативным составляющим между работниками. Есть ли сложности при переходе из сотрудников в государственные гражданские служащие?**

Переход естественно возможен, в 2002 году многие перешли из сотрудников в госслужащие. С этим проблем нет. Т.е. если есть вакантная должность, например, человек работает сотрудником, у него пенсия наступает,

и ему говорят что есть вот вакансия госслужащего. И обратно тоже. И вот в чем преимущество госслужащего перед сотрудником именно в таможне, можно 17 лет, допустим, работать госслужащим, потом устроиться на сотрудника, проработать необходимое количество времени до выслуги лет и по итогу получать пенсию по выслуге лет. Это только в таможне, в других организациях этого нет.

#### **Возможно, есть какие-нибудь коммуникативные проблемы?**

В частности у меня не возникает (проблем), я не вижу разницы между сотрудниками и нами в коммуникативном плане. Это уже от человека зависит, как он общается, ведет себя. Поэтому в данном аспекте все нормально.

#### **4. Можете ли Вы предложить возможные решения обозначенных проблем?**

Естественно, многие хотели бы стать сотрудникам, но думаю только в силу оплаты труда или те, кто много проработал на государственной службе, чтобы получить пенсию. Это сугубо финансовый аспект. А так, скорее всего, нет.



## **Приложение 6. Экспертное интервью с гражданским служащим Томской таможни**

ФИО: Лушникова Юлия Борисовна

Должность: Начальник отдела контроля таможенной стоимости Томской таможни

Интервьюер: Дорохова Валерия Сергеевна

Место проведение: г. Томск

**1. Как известно, есть 2 вида государственных служащих в таможенных органах: государственные гражданские служащие и сотрудники. По Вашему мнению, как сложилась данная ситуация, чем обусловлено такое разделение?**

Как нам объяснили в 2002 году для того чтобы вступить во Всемирно-торговую организацию (ВТО), в России должно быть не более какого-то определенного процента военнослужащих ко всему населению, не более 1% грубо говоря. В то время в погонах были многие организации, в том числе вся таможня была в погонах. Решено было часть «распагонить», почему то в таможне это коснулось половины. Причем коснулось такой половины, которая осуществляет непосредственно таможенное оформление на границе, тех, кто работает непосредственно с передвижением товарами, людьми, они все без пагонов, они все стали государственными служащими. А в погонах у нас правоохранительный блок, те, кто возбуждает дела об административных правонарушениях. Почему именно так было разделено, мне не понятно. Руководство тоже осталось в погонах. Но, в начале, это было не сильно заметно, потому что несильно отличался доход, заработная плата была примерно одинаковая. Единственно, что они остались майорами-капитанами.

**2.Каковы, на Ваш взгляд, особенности правового статуса гражданских служащих и сотрудников, социального статуса? Есть ли существенные отличия?**

Социальные льготы после принятия федерального закона в 2002 году были для сотрудников, послабления по оплате коммунальных платежей. Совершенно точно это оплачивается проезд к месту проведения отпуска, это так и осталось для сотрудника и члена его семьи один раз в год. Ну и самое важное, то, что волнует всех государственных служащих – это пенсия, которая предоставляется по выслуге лет, 20 лет для женщины, 25 – для мужчин, если я не ошибаюсь, а у государственных служащих при достижении пенсионного возраста. При этом пенсия государственного служащего в федеральном органе равна практически социальной пенсии, т.е. не большого размера. А пенсия сотрудников она приближена к военной, т.е. она выше обычной пенсии и гораздо раньше назначается. И, конечно же, пошло особое различие, когда лет 7, наверное, назад в разы увеличили оклады и все денежные содержания сотрудников по сравнению с государственными служащими. И вот на данный момент, например самый последний подчиненный из сотрудников получает больше чем начальник отдела, например, я государственный гражданский служащий.

Как объясняли кадровые наши службы, что ФЗ № 79 «О государственной гражданской службе», что госслужащие хорошо защищены, их практически невозможно уволить. С сотрудниками в этом плане «проще», с ними могут не продлить контракт, могут не пройти военно-врачебную комиссию, с ними это гораздо строже, чем с госслужащими. Т.е. в плане стабильности государственная служба имеет преимущество. Больше возраст, меньше требований по здоровью, и сложнее уволить, т.к. основная масса подчиненных на бессрочных контрактах.

**3.Исходя из различий, какие проблемы Вы можете обозначить? По правовому статусу, социальным аспектам, коммуникативным**

**составляющим между работниками. Есть ли сложности при переходе из сотрудников в государственные гражданские служащие?**

Я считаю, что это несправедливо и неправильно. Потому что ладно как называть. Люди, которые непосредственно участвуют в процессе всего таможенного контроля, досмотра, контроля за товарами, за их перемещениями, за транзитом, за физическими лицами в аэропорту, за изъятием холодного оружия и каких-то иных вещей, получают гораздо меньше, чем те, кто за ними осуществляет последконтроль или на других направлениях. То, что касается таможенной службы, на мой взгляд, то, что связано именно с декларированием и оформлением это гораздо более важно, это однозначно должно оплачиваться высоко. Это постоянно обсуждается в интернете. Такая ситуация есть, разница существует. В тот момент она ощутилась больше морально, пропали перспективы на пенсию, а те, кто остался в погонах пенсию, выработали буквально через какое-то время.