

М. А. Антропова

**ПРИНЦИП ГЛАСНОСТИ
В ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Издательство
Воронежского государственного
университета
2010

УДК 342.9:339.543 (470)

ББК 67.401.21

A72

Научный редактор –
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ *Ю. Н. Стариков*

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор *О. Ю. Бакаева*,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ *Н. М. Конин*

Антропова М. А.

A72 Принцип гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации : монография / М. А. Антропова – Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2010. – 224 с.

ISBN 978-5-9273-1689-2

Осмысление комплекса проблем, связанных с реализацией принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации, существенным образом развивает и конкретизирует отдельные положения науки административного права и таможенного права как его подотрасли. Содержащиеся в монографии обобщения, выводы и предложения призваны способствовать дальнейшему совершенствованию законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе в целом и таможенной службе в частности.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических факультетов, участников внешнеэкономической деятельности, граждан и всех интересующихся проблемами административного и таможенного права.

УДК 342.9:339.543 (470)

ББК 67.401.21

ISBN 978-5-9273-1689-2

© Антропова М. А., 2010

© Оформление, оригинал-макет.

Издательство Воронежского
государственного университета, 2010

ПРЕДИСЛОВИЕ

В условиях административной реформы в Российской Федерации особую актуальность приобретает вопрос об установлении прочных связей публичной власти и нарождающегося российского гражданского общества. Реформирование структуры органов государственного управления, системы государственной службы, активно проводившееся в последние годы, позволило создать все необходимые условия для гласного функционирования большинства государственных органов. Не стали исключением и таможенные органы, которые в связи с принятием 28 мая 2003 г. Таможенного кодекса Российской Федерации¹ (далее – ТК РФ) стали работать в соответствии с обновленной системой принципов в направлении совершенствования внешнеторговой деятельности по общепризнанным мировым стандартам.

В контексте проводимой административной реформы в системе принципов таможенного права и таможенной службы важное место занял принцип гласности в организации и деятельности таможенных органов. Развитие данного принципа способствует реализации основных целей и задач административной реформы, а также достижению принципиально иного качественного уровня осуществления основных административных процедур в таможенном деле. Потребности настоящего времени диктуют требование неукоснительного следования принципу гласности, так как только в случае его реализации может быть установлен полноценный диалог общества и власти.

¹ Таможенный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2066.

Актуальность исследования принципа гласности не вызывает сомнений в связи с необходимостью всестороннего рассмотрения сущности и специфики общественных отношений, возникающих при открытом построении системы таможенных органов и ее функционировании в условиях административной реформы. На своевременность исследования указывает тот факт, что за последнее время законодательство и практика его применения в этой сфере существенным образом изменились. Данное обстоятельство позволяет на ранней стадии выявить важнейшие проблемы, связанные с реализацией принципа гласности в системе таможенных органов, предложить пути их решения для повышения эффективности процесса реформирования государственных органов и государственной службы в Российской Федерации.

Основная проблема исследования принципа гласности и его роли в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации заключается в том, что сущность данного принципа в действующем таможенном и административном законодательстве не раскрывается. Упоминание о существовании и применении данного принципа содержится в Федеральных законах «О государственной гражданской службе Российской Федерации»² и «О системе государственной службы Российской Федерации»³; в ТК РФ гласность в организации и деятельности таможенных органов (как один из важнейших принципов) закреплена нормами главы 4 «Информирование и консультирование». Необходимо отметить, что в проекте Таможенного кодекса Таможенного союза Евразийского экономического сообщества (республика Беларусь, республика Казахстан, Российская Федерация) информированию и консультированию посвящена вторая глава⁴.

² О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3215.

³ О системе государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

⁴ Документ опубликован не был. URL: www.consultant.ru.

Действующий ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»⁵ не закрепляет принципы таможенной службы, в связи со специфическими особенностями таможенной службы данное обстоятельство следует рассматривать в некоторой степени как пробел в праве.

Важнейшее направление развития принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов – информирование о правовых актах в таможенной сфере и консультирование граждан по вопросам осуществления таможенного дела. Однако в Административном регламенте Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов, отсутствуют понятия «информирование» и «консультирование», что является серьезным недостатком рассматриваемого нормативно-правового акта.

Проблемы развития гласности в организации и деятельности государственных органов и государственной службы Российской Федерации в различные периоды рассматривались ведущими отечественными исследователями⁶. Однако вопросы реализации принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов являются малоизученными, специальные научные юридические исследования по данной проблематике отсутствуют.

В современных научных трудах последних лет были затронуты отдельные проблемы развития гласности в госу-

⁵ О службе в таможенных органах Российской Федерации : федер. закон от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30. Ст. 3586.

⁶ См., например: *Манохин В. М.* Советская государственная служба. М. : Юридическая литература, 1966; *Лазарев Б. М.* Государственная служба. М. : Академический правовой университет при ИГП РАН, 1993; *Стариков Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование. Воронеж : Изд-во ВГУ, 1996; Государственная служба в Российской Федерации: первые шаги и перспективы / под ред. Г. В. Атаманчука. М. : РАГС, 1997; *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций. М. : Юридическая литература, 1997, и др

дарственном управлении и государственной службе⁷, однако вопросы развития данного принципа в системе таможенных органов практически не рассматривались. Данная работа призвана отчасти ликвидировать означенные пробелы в исследовании принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов РФ.

Для решения этой задачи необходимо в первую очередь определить и обосновать сущность и место таможенных органов в системе государственных органов и таможенной службы в системе федеральной государственной службы Российской Федерации; проанализировать систему принципов государственной службы и определить ее значение для таможенной службы Российской Федерации; исследовать сущность и юридическое содержание принципа гласности в таможенной системе Российской Федерации. В монографии также предпринята попытка охарактеризовать источники и определить цели, задачи, функции и принципы административно-правового регулирования гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации.

Установив юридическое значение принципа гласности в организации и деятельности российских таможенных органов и проанализировав важнейшие аспекты сущности, содержания и роли административной реформы как важнейшего этапа становления и развития данного принципа в таможенной системе, мы исследовали основные направления, проблемы и перспективы практической реализации принципа гласности в процессе оказания государственных услуг и осуществления административных процедур таможенными органами Российской Федерации на современном этапе.

Автор надеется, что результаты данного исследования будут способствовать совершенствованию законотворческой деятельности в рассмотренных направлениях, а также регулиро-

⁷ См., например: *Гришкова А. А.* Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005; *Федасова Ю. В.* Административно-правовая организация таможенной службы Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; *Жигалина О. С.* Правовое обеспечение деятельности таможенных органов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007, и др.

ванию правоприменительной функции таможенных органов в процессе непосредственного осуществления таможенными служащими своих должностных обязанностей.

Материал монографии будет полезен студентам и преподавателям юридических специальностей при изучении курсов «Административное право», «Таможенное право»; сотрудникам и государственным служащим таможенных органов в процессе повышения квалификации, а также научным работникам при проведении новых исследований принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации, гражданам и участникам внешнеэкономической деятельности.

Глава 1
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГЛАСНОСТИ
В ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**§ 1. Таможенная служба как вид федеральной
государственной службы и система принципов
ее функционирования**

**1.1. Таможенные органы Российской Федерации
как система специальных органов
государственной власти.**

Особенности их функционального назначения

Являясь важнейшим отраслевым нормативно-правовым актом в сфере таможенного права, ТК РФ не содержит четкого ответа на вопрос об общем понятии таможенной службы и принципах ее функционирования. В п. 11 ч. 1 ст. 11 ТК РФ приводится следующая дефиниция понятия «таможенные органы»: «федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела, и подчиненные ему таможенные органы Российской Федерации». В соответствии с ТК РФ специалисты трактуют понятие «таможенные органы» как государственные органы, регулирующие правоотношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в сфере таможенного дела, или непосредственно осуществляющие таможенное дело⁸. Указанная трактовка возникла неслучайно, так как одно из немногих важнейших теоретичес-

⁸ См., например: *Тимошенко И. В.* Таможенное право России : курс лекций. 3-е изд. перераб. и доп. М. : Приоритет, 2003. С. 8; *Ноздрачев А. Ф.* Правовое обеспечение новой организации и деятельности таможенных органов : состояние и задачи дальнейшего совершенствования // *Законодательство и экономика.* 2005. № 2. С. 19; *Бекяшев К. А.* Таможенное право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ТК Велби, Проспект, 2006. С. 38.

ких понятий таможенного права, а именно «таможенное дело», удачно разъяснено ТК РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 1 ТК РФ «таможенное дело» представляет собой совокупность методов и средств обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, запретов и ограничений, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу.

Важнейшим вопросом, возникающим в процессе исследования по определению места и роли таможенных органов Российской Федерации в системе органов государственной власти, является вопрос о правоохранительной функции этих органов и их отчасти военизированном характере, а также влиянии этих факторов на формирование правового статуса таможенных органов. В действующем законодательстве приводятся следующие положения, которые, однако, не содержат точного ответа на указанный вопрос. Согласно ч. 3 ст. 1 ТК РФ, общее руководство таможенным делом осуществляется Правительством РФ, а непосредственное – федеральным органом исполнительной власти – Федеральной таможенной службой (ФТС России), уполномоченным в области таможенного дела, который в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области таможенного дела и обеспечивает непосредственную реализацию задач в области таможенного дела, а также единообразное применение таможенного законодательства Российской Федерации всеми таможенными органами на территории Российской Федерации.

Государственные органы наделяются государственно властными полномочиями, осуществляют правоприменительную, правоохранительную деятельность, издают нормативно-правовые акты. В связи с этим ученые правомерно пишут о том, что таможенные органы выступают в качестве органов исполнительной власти в механизме осуществления единой государственной власти. Они относятся к федеральным государственным органам, правовое регулирование организации и

деятельность которых осуществляется на принципах и условиях государственной службы, а их кадровый состав образуют федеральные государственные служащие. Подтверждением властных полномочий таможенных органов нередко является наличие у них права принимать обязательные решения, т.е. властные полномочия воплощаются в компетенции конкретного таможенного органа, закрепленной соответствующим нормативно-правовым актом⁹. Как органы исполнительной власти таможенные органы характеризуются следующими основными чертами:

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

- обладают строго определенной компетенцией в области таможенного дела;

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

- создаются, реорганизуются и ликвидируются вышестоящими органами исполнительной власти;

- финансирование таможенных органов осуществляется за счет средств федерального бюджета, направляемых на содержание федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, а также иных предусмотренных российским законодательством источников¹⁰.

Однако отнесение таможенных органов только к системе органов исполнительной власти является узким и достаточно поверхностным подходом, не учитывающим все многообразие функций таможенных органов, их политическое, социально-экономическое и юридическое значение для общества и государства. В свою очередь, укажем на содержание норм дейст-

⁹ См.: Ноздрачев А. Ф. Таможенная служба // Законодательство и экономика. 2006. № 7. С. 41.

¹⁰ См.: Ноздрачев А. Ф. Правовое обеспечение новой организации и деятельности таможенных органов: состояние и задачи дальнейшего совершенствования. С. 20–21.

вующего законодательства, которые включают таможенные органы в систему правоохранительных (например, ст. 403, 408, 409 § 2 гл. 39 ТК РФ) и в определенной степени военизированных органов, согласно Указу Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2253¹¹.

Приказом ФТС России от 13 августа 2007 г. № 965 было утверждено «Общее положение о таможенном poste»¹², в п. 32 которого таможенный пост также определяется как правоохранительный орган. Сходная ситуация наблюдается при рассмотрении вопроса о правовом статусе таможни, определяемом «Общим положением о региональном таможенном управлении и о таможне», которое было утверждено Приказом ФТС России от 12 января 2005 г. № 7¹³.

Отметим, что правоохранительный характер деятельности таможенных органов, в частности, подчеркивается именно наличием специфических правоохранительных функций и прав, которые присутствуют у таможенных органов. Например, в соответствии с ч. 2 п. 12 ст. 28.12 КоАП РФ¹⁴ должностные лица таможенных органов, перечень которых закреплен Приказом ФТС России от 15 марта 2005 г. № 198¹⁵, вправе составлять

¹¹ Об отнесении таможенных органов Российской Федерации к государственным военизированным организациям : указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2253 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5065.

¹² Общее положение о таможенном poste : утв. Приказом ФТС РФ от 13 августа 2007 г. № 965 // Бюл. нормат. актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 41.

¹³ Общее положение о региональном таможенном управлении и общее положение о таможне : утв. Приказом ФТС РФ от 12 января 2005 г. № 7 (в ред. от 21 ноября 2006 г. № 1195, 7 июня 2007 г. № 692, 13 августа 2007 г. № 965, 3 марта 2009 г. № 368) // Бюл. нормат. актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 14; 2007. № 1; 2007. № 30; 2007. № 41; 2009. № 16.

¹⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

¹⁵ О должностных лицах таможенных органов Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание : приказ ФТС России от 15 марта 2005 г. № 198 (в ред. от 10 февраля 2006 г. № 110, 6 мая 2006 г. № 424, 23 апреля 2007 г. № 514) // Рос. газета. 2005.

протоколы об административных правонарушениях. Другим не менее значимым аргументом в защиту правоохранительного характера деятельности таможенных органов является наличие права осуществления оперативно-розыскной деятельности специальными оперативными подразделениями таможенных органов Российской Федерации, на что прямо указывает норма п. 6 ст. 13 ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ¹⁶. Обратимся к положениям гл. 7 ТК РФ, которые устанавливают порядок обжалования решений, а также действий или бездействий таможенных органов и их должностных лиц, что является прямым подтверждением правоохранительного направления деятельности таможенных органов. В связи с этим объектом обжалования могут быть как нормативные, так и правоприменительные акты таможенных органов, если они, по мнению какого-либо лица, нарушили его права, свободы или законные интересы, создали препятствия к их реализации или незаконно возложили какую-либо обязанность (ст. 45 ТК РФ).

Как указывает А. Ф. Ноздрачев, правоохранительный характер деятельности таможенных органов во многом обусловлен самой структурой таможенного дела и тем, что основные задачи и полномочия в сфере таможенного дела они осуществляют с учетом интересов Российской Федерации. Отсюда следует, что деятельность всех таможенных органов в рамках осуществления правоохранительной функции должна быть направлена на защиту экономического суверенитета и экономической безопасности Российской Федерации, обеспечение защиты прав граждан, хозяйствующих субъектов и государственных органов и на соблюдение ими обязанностей в области таможенного дела.

По мнению современных ученых, таможенные органы представляют собой государственные органы исполнительной власти, специально созданные для непосредственного

8 апр.; Бюл. нормат. актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 11; Рос. газета. 2006. 22 июня; 2007. 1 июня.

¹⁶ Об оперативно-розыскной деятельности : федер. закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349.

осуществления таможенного дела путем охраны таможенного режима и применения юридических средств воздействия к его нарушителям (имеется в виду осуществление оперативно-розыскной деятельности, проведение дознания и следствия, применение мер юридической ответственности (принуждения) и т.п.)¹⁷.

Обращает на себя внимание тот факт, что специалисты в области таможенного права, как правило, дословно толкуют уже рассмотренные нами нормы действующего законодательства в пользу причисления таможенных органов к правоохранительным, в то время как специалисты в сфере компетенции правоохранительных органов и авторы многочисленных учебников по учебной дисциплине «Правоохранительные органы Российской Федерации» в качестве таковых таможенные органы не указывают и не рассматривают¹⁸. Проблема заключается в том, что специальный характер деятельности таможенных органов не допускает уравнивания их правового статуса со статусом других органов, в частности, относящихся к группе правоохранительных¹⁹.

При проведении анкетирования таможенных служащих в различных подразделениях Воронежской таможни (см. прил. 1) было опрошено 153 человека. Результаты опроса подтверждают приведенные выше точки зрения специалистов. Так, к строго правоохранительным органам таможенные органы отнесли только 4 % всех опрошенных, к органам исполнительной власти – 22 % таможенных служащих, а к особой группе органов, которые выполняют специфические функции, в том числе правоохранительные и управленческие, таможенные органы отнесли 74 % опрошенных лиц (см. прил. 2).

¹⁷ См.: *Ноздрачев А. Ф.* Правовое обеспечение новой организации и деятельности таможенных органов : состояние и задачи дальнейшего совершенствования. С. 21–23.

¹⁸ См., например: *Лукичев Ю. А.* Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник. СПб. : Санкт-Петерб. ин-т экспертов, 2000; *Фокин В. М.* Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник / отв. ред. В. П. Кашепов. 5-е изд., испр. и доп. М. : Былина, 2004; *Рыжиков А. П.* Правоохранительные органы : учебник. 2-е изд. М. : ИНФРА-М, 2004.

¹⁹ См.: *Бакаева О. Ю.* Таможенные фискальные доходы : правовое регулирование / под ред. Н. И. Химичевой. М. : Статут, 2005. С. 13.

В проекте Таможенного кодекса Таможенного союза Евразийского экономического сообщества указано, что таможенные органы государств – членов таможенного союза являются органами дознания по делам о контрабанде, об уклонении от уплаты таможенных платежей и иных преступлениях (производство по которым в соответствии с законодательством государств – членов таможенного союза отнесено к ведению таможенных органов) и осуществляют оперативно-розыскную деятельность в целях выявления лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших противоправные деяния, признаваемые законодательством этих государств преступлениями, производство по которым отнесено к ведению таможенных органов; исполнения запросов международных таможенных организаций, таможенных и иных компетентных органов иностранных государств в соответствии с международными договорами.

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

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

Следовательно, важнейшими функциями таможенных органов являются:

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

1.2. Сущность таможенной службы и ее место в системе федеральной государственной службы Российской Федерации

Согласно ч. 1. ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», государственная служба Российской Федерации – это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации; лиц, замещающих должности, устанавливаемые законодательством Российской Федерации, для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов; лиц, замещающих должности, устанавливаемые законодательством субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 3 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственная гражданская служба Российской Федерации – это вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи). Государственная гражданская служба Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации.

Статья 2 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» определяет систему государственной службы как совокупность самостоятельных видов государственной

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

Вопрос о сущности и роли государственной службы как одного из важнейших правовых институтов административного права волновал в различные исторические периоды многих отечественных исследователей. Рассмотрим несколько точек зрения. Например, в 1960-е гг. под государственной службой понимали «совокупность правовых норм, регулирующих отношения, которые складывались в процессе организации государственной службы и выполнения государственными служащими возложенных на них задач»²⁰. Десятилетием позже термин «государственная служба» сводился ведущими исследователями к одной из сторон деятельности государства по организации и правовому регулированию деятельности личного состава государственных органов и других государственных организаций, а также к деятельности личного состава этих органов и организаций – государственных служащих – по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства²¹. Специфика таких трактовок объяснялась чрезмерной идеологизацией правовой науки и восприятием власти как основного средства социального управления общественными процессами: выражения общих социальных функций и реализации определенных социальных интересов²².

²⁰ Манохин В. М. Советская государственная служба. С. 25.

²¹ См.: Советское административное право / авт. кол.: Д. Н. Бахрах [и др.]. М. : Юридическая литература, 1977. С. 117.

²² См.: Тихомиров Ю. А. Власть и управление в социалистическом обществе. М. : Юридическая литература, 1968. С. 25–26.

Нередко сущность института государственной службы раскрывалась в единстве трех основных признаков: выполнение служащими общественно-необходимых, социальных функций, обеспечивающих создание социально-экономических и административно-политических предпосылок развития общества; осуществление служебной деятельности и комплексное профессиональное исполнение служащими указанной деятельности. Отсюда государственная служба рассматривалась как «социальная деятельность служащих, осуществляемая профессионально в составе государственного аппарата, в организациях, предприятиях и учреждениях в целях создания необходимых предпосылок функционирования общества и государства»²³.

Отметим также, что в советский период сущность и развитие государственной службы неразрывно связывались с характеристиками и развитием государственности, которая, в свою очередь, формировала юридическую природу государственной службы и оказывала существенное влияние на характер ее развития и законодательное регулирование²⁴. Исследуя отношения, создаваемые государством в процессе установления компетенции государственных органов посредством права, ведущие советские ученые также отмечали большое значение отношений, определяющих многообразие принципов функционирования государственного управления и государственной службы и предлагали четко разграничить функции и полномочия органов исполнительной власти с целью повышения эффективности их работы²⁵. Указанные точки зрения, по сути, создали предпосылки для дальнейшего развития административного права в заданном русле, уже без учета идеологической направленности, как это было принято в СССР.

²³ Воробьев В. А. Советская государственная служба : учеб. пособие. Ростов н/Д : РИНХ, 1975. С. 15.

²⁴ См., например: Советское административное право / Д. Н. Бахрах [и др.]. С. 118; Государственная служба основных капиталистических стран / авт. кол.: И. И. Завражнов [и др.]. М. : Наука, 1977. С. 5; Воробьев В. А. Советская государственная служба : (административно-правовые аспекты). Ростов н/Д : Изд-во РГУ, 1986. С. 7.

²⁵ См.: Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М. : Юридическая литература, 1972. С. 17.

Уже в начале 1990-х гг. понятие «государственная служба» применялось в виде самостоятельного ключевого принципа служения государству, т.е. выполнения по поручению и за плату деятельности по реализации задач и функций государства и его органов (в настоящее время данная точка зрения получила свое дальнейшее развитие)²⁶.

Сегодня все чаще обращается внимание на то, что государственная служба – это практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства. Если считать государственную службу Российской Федерации публичным социально-правовым институтом, то она может рассматриваться как единство двух элементов:

1) системы правовых, организационных и процессуальных институтов (форм, методов, принципов и т.д.), определяющих порядок формирования и реализации целей и функций государства и применения государственной власти (правовая составляющая);

2) совокупности людей (персонала), специально подготовленных и профессионально занятых в государственном аппарате (социальная составляющая)²⁷. Именно такая структура государственной службы позволяет ей занимать самостоятельное место среди государственных, правовых и общественных институтов.

Опираясь на нормы ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (ст. 1), укажем, что служба в таможенных органах является особым видом государственной службы граждан Российской Федерации, осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов, входящих в систему правоохранительных органов Российской Федерации. Данная формулировка закона повлекла за собой неоднозначное юри-

²⁶ См.: Лазарев Б. М. Государственная служба. С. 6–7; Дементьев А. Н. Принципы государственной гражданской службы // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 4. С. 12.

²⁷ См.: Стариков Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование. С. 16; Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы : история, теория, закон, практика. М.: Изд-во РАГС, 2002. С. 113, 115–116.

дическое толкование отдельных норм законодательства, устанавливающих правовой статус таможенных органов, сюда относятся уже затронутые нами вопросы принадлежности таможенных органов к определенной ветви власти и их функционального назначения.

В широком смысле таможенная служба – совокупность таможенных органов, непосредственно участвующих в осуществлении таможенного дела, правовой статус должностных лиц таможенных органов, а также порядок и условия прохождения государственной службы в таможенных органах; в узком смысле – вид профессиональной деятельности по обеспечению полномочий таможенных органов²⁸. В связи с этим интересными и значимыми представляются авторитетные мнения в науке о выделении отдельных функциональных направлений (видов) государственной службы, например:

1) управленческой, которая состоит в обеспечении государственного управления общественными процессами;

2) военной, обеспечивающей суверенитет, свободу, внешнюю и внутреннюю безопасность государства и общества;

3) специальной, связанной с поддержанием общественного порядка, обеспечением прав и свобод человека, соблюдением определенных правил поведения и деятельности (судебная система, уголовно-исполнительная система, прокуратура, налоговая, таможенная служба и др. специализированные органы)²⁹. Данное мнение является справедливым и заслуживающим пристального внимания, поскольку указывает на главную особенность таможенной службы – ее специализированный характер, который заключается не только в наличии у таможенных органов правоохранительных функций, но и в законодательном выделении самостоятельной сферы их деятельности по управлению и правоохране (таможенное дело).

С учетом особенностей функционального назначения и правового статуса, которые были рассмотрены выше, в харак-

²⁸ См.: Тимошенко И. В. Таможенное право России : курс лекций. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Приоритет, 2003. С. 91.

²⁹ См.: Атаманчук Г. В. Сущность государственной службы : история, теория, закон, практика. С. 122–125.

теристике таможенных органов и таможенной службы должны присутствовать черты всех указанных видов государственной службы: управленческой, военной и специальной. Следовательно, *таможенную службу следует считать особым (специальным) видом государственной службы в Российской Федерации.*

Некоторые ученые рассматривают вид государственной службы как специализацию, что также представляется верным. Отсюда, под специальными видами государственной службы понимают определенную профессиональную деятельность по обеспечению полномочий отдельных государственных органов, выполняющих в государственном аппарате специальные задачи и наделенных специальной компетенцией, которая предопределяет особенности правового статуса и фактической деятельности государственных служащих.

Таможенная служба неизменно рассматривается юридической наукой как специальный (особый) вид государственной службы граждан, осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов (входящих в систему правоохранительных органов), которая характеризуется определенными особенностями: спецификой выполняемых задач; наличием специальных принципов в организации службы; особыми условиями службы, сопряженными с риском; наличием профессиональной специфики; особыми служебными обязанностями; наличием особых дисциплинарных уставов; особыми условиями и порядком поступления на службу; наличием определенного статуса государственного служащего; особым порядком привлечения к ответственности; специальным обеспечением.

Важность и значимость законодательного признания таможенной службы видом федеральной государственной службы (имеется в виду норма ст. 1 ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», упоминаемая выше) состоит в следующем:

– подтверждении места таможенных органов в системе органов государственной власти как государственной структуры, деятельность которой направлена на обеспечение целост-

ности российского федеративного государства и единства системы государственной власти;

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

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

– наделении сотрудников таможенных органов не меньшей, по сравнению с другими государственными служащими, степенью материальной, социальной и правовой защищенности³⁰.

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

Комплексность, составляющая сложность института таможенной службы, заключается в том, что, во-первых, он объединяет в себе множество правовых норм других отраслей права (административного, конституционного, трудового и т.д.), а во-вторых, состоит из отдельных, весьма обособленных,

³⁰ См.: Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник. М. : Статут, 1999. С. 45, 51, 53; Таможенное право : учебник / авт. кол.: А. А. Гравина [и др.]; отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М. : Юристъ, 1998. С. 120; *Его же*. Таможенная служба. С. 40.

подинститутов – принципов таможенной службы, правового статуса сотрудников таможенных органов, их аттестации, прохождения службы. Специалисты справедливо выделяют следующие составляющие таможенной службы:

- 1) институт принципов таможенной службы;
- 2) институт статуса должности, занимаемой сотрудниками таможенных органов;
- 3) институт правового статуса сотрудника таможенных органов;
- 4) институт реализации государственно-служебных функций;
- 5) институт прохождения, перемещения и продвижения по службе;
- 6) институт служебной дисциплины;
- 7) институт условий таможенной службы;
- 8) институт прекращения государственно-служебных отношений;
- 9) институт управления таможенной службой³¹.

Вопрос об отнесении таможенной службы к специальной государственной службе является вполне ясным и прозрачным для самих таможенных служащих, которые, с точки зрения содержания своих служебных обязанностей, однозначно относят ее к самостоятельной разновидности специальной государственной службы в Российской Федерации; по этому поводу положительно высказались 100 % опрошенных таможенных служащих в рамках проведенного анкетирования (см. прил. 2).

Таким образом, анализ приведенных выше норм законодательства, мнений отечественных ученых и данных анкетирования таможенных служащих позволяет обоснованно утверждать, что таможенная служба Российской Федерации представляет собой особый (специальный) вид федеральной государственной службы в отдельной области управления (регулирование перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу), сформировавшийся в настоящее

³¹ См.: Таможенная служба в Российской Федерации : сб. нормат. актов : учеб. пособие / сост. Т. А. Матвеева, Ю. Н. Стариков. Воронеж : Изд-во ВГУ, 1998. С. 6–8.

время как самостоятельный подинститут федеральной государственной гражданской службы, на который распространяют свое действие принципы организации и функционирования государственной службы в Российской Федерации и который характеризуется некоторыми чертами, присущими военной службе и службе в правоохранительных органах Российской Федерации.

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

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

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

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

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

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

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

– профессиональная специализация и подготовка таможенных служащих, позволяющая им компетентно исполнять

специфические служебные обязанности в области таможенного дела;

– правовой статус должности таможенного служащего, включающий специальные права, обязанности, звания таможенного служащего;

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

– служебная дисциплина и специальные условия прохождения таможенной службы;

– служебное обеспечение таможенных служащих.

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

1.3 Система принципов государственной службы и их роль в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации

В современной российской правовой науке отсутствует единая теоретическая трактовка понятий «правовой принцип» и «принцип права» и, как следствие, единое правоприменение одних и тех же принципов в различных сферах общественной жизни и государственного управления³².

Термин «принцип» (от лат. *principium*), согласно общей этимологии данного научного понятия, определяется как первооснова, начало или вступление к чему-либо, а также первоисточник в рамках какой-либо теоретической конструкции. Данный термин является однокоренным с историческими терминами: *princeps* – глава, предводитель, вождь и т.д., а также *principatus* – первенство, господство, гегемония, власть и т.д.³³, отсюда логически вытекает вполне определенный от-

³² См.: Скурко Е. В. Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства : теория и практика // Известия вузов. Серия : Правоведение. 2006. № 2. С. 55–61.

³³ См.: Дворецкий И. Х. Латинско-русский словарь. 3-е изд., стереотип. М. : Русский язык, 2002. С. 617–618.

тенок значения теоретического понятия термина «принцип», его руководящее, главенствующее начало. Заметим, что в некоторых случаях в науке латинский термин «*principium*» мог рассматриваться в значении закона, определяющего основные правила и закономерности мышления и логики (например, *principium contradictionis*, *principium divisionis*, *principium identitatis* etc.)³⁴. Понятие «принцип» также определяется следующим образом: 1) основное, исходное положение какой-нибудь теории, учения, науки; 2) убеждение, взгляд на вещи; 3) основная особенность в устройстве чего-нибудь³⁵.

В теории юридической науки понятие «правовые принципы» трактуется специалистами ИГП РАН как исходные идеи правовой системы и их воплощение в любой из форм в характерных для правовой системы компонентах (в правосознании, нормативном компоненте, при структурировании организационного компонента правовой системы, в правотворчестве и правореализации/правоприменении). Другая точка зрения указывает, что «принципы права» – «это нормативно закрепленные в этом качестве базовые идеи, позитивизирующиеся в виде норм-принципов, представляющих собой не имеющую самостоятельного значения и/или «вырожденную» норму права, гипотеза и санкция которой определяются другими нормами права (в этом случае можно говорить об общем принципе права), либо нормами нескольких отраслей (в этом случае можно говорить о межотраслевом принципе права), либо нормами отдельной отрасли права (в этом случае можно говорить об отраслевом принципе права)»³⁶. В данном случае понятия «принцип права» и «правовой принцип» не являются тождественными, однако, предположим, что в зависимости от категории принципа и сферы его применения указанные понятия могут иметь сходное юридическое содержание.

Учитывая специфику деятельности и места таможенных органов Российской Федерации в системе государственного

³⁴ См.: *Бабичев Н. Т.* Словарь латинских крылатых слов / под ред. Я. М. Боровского. 7-е изд., стереотип. М. : Русский язык, 2003. С. 506–507.

³⁵ См.: *Крысин Л. П.* Толковый словарь иноязычных слов. 5-е изд., стереотип. М. : Русский язык, 2003. С. 563.

³⁶ *Скурко Е. В.* Правовые принципы в правовой системе, системе права и системе законодательства : теория и практика. С. 57–58.

управления и государственной службы, отметим, что отдельные принципы государственного управления в целом и организации государственной службы в частности, имеют общую правовую природу и в некоторых случаях должны рассматриваться как тождественные.

Отечественные специалисты в сфере публичного права рассматривают общее понятие «принцип», например, не только как основное, исходное положение какой-либо теории, учения, науки, мировоззрения, политической организации, но и как внутреннее убеждение человека, определяющее его отношение к действительности, нормы поведения и деятельности³⁷. Существует также мнение, что принцип – это центральное понятие, руководящая идея, основание системы; он обобщает и распространяет какое-либо положение на все реалии той области, из которой он абстрагирован³⁸. В качестве принципа государственной службы рассматривается то, что лежит в основе совокупности явлений, фактов, отношений, закономерностей и взаимосвязей, а также отражает степень правовых и социальных явлений системы государственной службы Российской Федерации, представляющих концептуальную конструкцию построения, организации и функционирования государственной службы, объективные закономерности ее развития³⁹. Принципы деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации рассматриваются как концентрированно выраженные и обобщенные, общепризнанные, обязательные для исполнения руководящие начала, рег-

³⁷ См.: *Борзунов О. А.* Комментарий к Федеральному закону «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ [Электронный ресурс]. М. : ЗАО «Юстицинформ», 2007. URL: www.consultant.ru

³⁸ См.: Комментарий к Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств [Электронный ресурс] / отв. ред. Л. А. Окуньков. М. : КОНТРАКТ : ИНФРА-М, 1998. URL: www.consultant.ru; *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба : учебник. С. 55.

³⁹ См.: *Масленникова Е. В.* Комментарий к Федеральному закону от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» (по состоянию на 1 апреля 2007 г.) [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru

ламентирующие наиболее важные вопросы функционирования органов государственной власти регионального уровня⁴⁰.

Система принципов государственной службы составляет самостоятельный правовой институт, по поводу понятия и содержания которого ученые по-прежнему расходятся во мнениях. В 1950–1960-е гг. специалисты привели и обосновали следующий перечень принципов государственной службы:

- 1) служение обществу (исполнение государственных поручений);
- 2) подконтрольность и подотчетность советам;
- 3) сменяемость;
- 4) отсутствие привилегий;
- 5) равный доступ к государственной службе всех граждан;
- 6) отсутствие правоограничений, кроме целесообразных, которые диктовались сущностью самой службы⁴¹.

В 1960-е гг. В. М. Манохин писал, что принципами государственного управления являются «определенные требования, носящие обязательный характер и имеющие всеобщее значение, т.е. пронизывающие всю организацию и все формы деятельности государственного механизма». Он также предлагал понимать под ними «требования», которые: во-первых, являются обязательными для всех лиц и организаций, в той или иной степени имеющих отношение к государственной службе; во-вторых, распространяются на все виды государственной службы и являются всеобщими в рамках государственной службы; в-третьих, охватывают все организационные, правовые и другие стороны, из которых складывается содержание государственной службы (установление должнос-

⁴⁰ См.: *Ишеков К. А.* Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (по состоянию на 1 января 2006 г.) [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru

⁴¹ См.: *Студеникин С. С.* Советское административное право : учебник. М. : Госюриздат, 1950. С. 126–127; *Власов В. А.* Советское административное право : учебник. М. : Госюриздат, 1959. С. 107–108; *Петров Г. И.* Советское административное право. Часть общая. Л. : Изд-во ЛГУ, 1960. С. 200.

ти, подбор работников, сам процесс государственной службы и т.д.)⁴².

В советский период развития отечественного права также существовало мнение, что принципами государственной службы являются основополагающие политико-юридические начала, раскрывающие ее сущность с точки зрения не только социального назначения, но и практической организации механизма управления⁴³.

Д. Н. Бахрах справедливо указывал, что понятия «закон» и «принцип» очень близки, но не тождественны, так как «принцип» (руководящая идея деятельности) может быть сформулирован как синтез требований разных законов. Он также подчеркивал, что в системе принципов необходима определенная иерархия. Позднее на основе анализа федерального законодательства им были сформулированы основные принципы государственной службы: законность, демократизм, профессионализм, социально-правовая защита служащих⁴⁴.

Г. В. Атаманчук определяет, что теоретическое понятие «принцип» отражает в системе государственного управления закономерности, отношения, взаимосвязи между ее элементами. Это специфическое понятие, в котором содержатся не столько закономерность, отношение, взаимосвязь, сколько наше знание о них, т.е. принцип – «это фиксация результатов научного познания со всеми вытекающими отсюда последствиями»⁴⁵. С учетом сложности проблемы исследования принципов государственного управления он выделяет три взаимосвязанных аспекта: онтологический, раскрывающий генезис принципов и способствующий выявлению оснований для

⁴² См.: *Манохин В. М.* Советское административное право : курс лекций. Часть общая. Вып. 1. Саратов : СЮИ им. Д. И. Курского, 1968. С. 12, 16.

⁴³ См.: *Воробьев В. А.* Советская государственная служба : (административно-правовые аспекты). С. 14.

⁴⁴ См.: *Бахрах Д. Н.* Основные понятия теории социального управления. Пермь : Изд-во ПГУ, 1978. С. 28, 31–39; *Его же.* Государственная служба : основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. 1996. № 12. С. 15–18.

⁴⁵ *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций. 4-е изд., стереотип. М. : Омега-Л, 2006. С. 262–263.

их систематизации; гносеологический, связанный с анализом характера и логики принципов; методологический, показывающий роль принципов в теоретической и практической деятельности. Для формулирования полноценного понятия принципа государственного управления в качестве источников рассматриваются объективные управленческие явления и процессы и раскрывается их природа и управленческая роль; отмечается правильность описания закономерностей, отношений и взаимосвязей, так как «принцип государственного управления представляет собой закономерность, отношение или взаимосвязь общественно-политической природы и других групп элементов государственного управления (системы онтологических элементов), выраженную в виде определенного научного положения, закрепленного в большинстве своем правом и применяемого в теоретической и практической деятельности людей по управлению»⁴⁶.

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

Существует также мнение, что термин «принципы государственной службы» указывает на основополагающие черты, сущностные характеристики, важнейшее содержание и

⁴⁶ Там же. С. 265.

значение самой государственной службы, а также на главнейшие юридические положения в структуре одноименного правового института. Данные принципы подразделяются специалистами на две группы:

1) конституционные (или социально-политические), которые установлены Конституцией РФ и обусловлены по содержанию иными законодательными нормами;

2) организационные, характеризующие связи между различными звеньями системы государственного управления, которые возникают в процессе управленческой деятельности.

В процессе исследования принципов ставятся следующие основные вопросы: 1) понятие принципов государственной службы; 2) законодательное закрепление этих принципов; 3) виды и содержание принципов государственной службы⁴⁷.

Приведенные выше толкования понятия принципа государственной службы наиболее точно отражают сущность этой правовой категории. Более узкая трактовка исследуемого понятия в данном случае неприемлема, как не отражающая теоретического и практического значения принципов государственной службы. Явно односторонним, к примеру, является определение принципов государственной гражданской службы как основополагающих требований, которыми руководствуются гражданские служащие в процессе своей профессиональной деятельности, представляющих собой «ориентир», некоторые основания по упорядочению общественных отношений, управлению социальными явлениями и процессами; или же, в первую очередь, в качестве выражения установленных действующего законодательства, а во вторую очередь, — механизма функционирования государственной службы⁴⁸.

⁴⁷ См.: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование. Воронеж : Изд-во ВГУ, 1996. С. 75, 78; *Его же.* Административное право : в 2 ч. Ч. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж : Изд-во ВГУ, 1998. С. 112, 113–114; *Бахрах Д. Н.* Административное право : учебник. М. : Норма, 2004. С. 236–237.

⁴⁸ См.: *Граждан В. Д.* Государственная гражданская служба : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : КНОРУС, 2007. С. 116; *Государственная гражданская служба : учебник / авт. кол.: В. Г. Агапонов [и др.].* М. : МарТ; Ростов н/Д : МарТ, 2005. С. 153.

Как было отмечено выше, принципы государственной службы Российской Федерации в полной мере распространяют свое действие на таможенные органы Российской Федерации. В настоящее время в соответствии со ст. 4 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» принципами гражданской службы являются:

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

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

- 1) федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

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

Отсутствие полной идентичности приведенных перечней свидетельствует о том, что в настоящее время в законодательстве и юридической науке отсутствуют единые подходы к трактовке и классификации действующих принципов государственной службы. Вследствие этого исследование правовой природы принципа гласности в деятельности таможенных органов Российской Федерации сопряжено с целым рядом трудностей. С учетом приведенных выше суждений известных отечественных специалистов отметим, что система принципов государственной службы, являясь сложным правовым институтом, нуждается в дальнейшем осмыслении, классификации принципов и установлении их иерархии. Используя удачный подход, выработанный Ю. Н. Стариловым⁴⁹, попытаемся разделить принципы, закрепленные в действующем законодательстве, на две группы:

⁴⁹ См.: *Старилов Ю. Н.* Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование. Воронеж : Изд-во ВГУ, 1996. С. 79; *Его же.* Административное право : в 2 ч. Ч. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. С. 113–114.

1) конституционные принципы государственной гражданской службы, которые установлены Конституцией РФ⁵⁰, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими актами;

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

Допустим, что ст. 3 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» закрепляет принципы, которые можно считать общими для всех видов государственной службы в целом без исключений; по смыслу рассматриваемой статьи как бы закрепляются именно конституционные принципы государственной службы. Если принять во внимание дублирование некоторых принципов в упомянутых выше законах, возникает вопрос о целесообразности такого повторения и его практическом значении. Таким образом, в ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (ч. 1 ст. 3) в качестве *конституционных принципов* построения и функционирования системы государственной службы выступают федерализм; законность; приоритет прав и свобод человека и гражданина; равный доступ граждан к государственной службе, а в качестве *организационных принципов* – взаимосвязь государственной и муниципальной службы; открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих; единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы; профессионализм и компетентность государственных служащих; защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

⁵⁰ Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Рос. газета. 1993. 25 дек.

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

Думается, что дублирование таких принципов, как: приоритет прав и свобод человека и гражданина, равный доступ граждан к государственной службе, а также некоторых организационных принципов выглядит не вполне оправданным. Предлагается внести изменения в указанные федеральные законы с целью четкого разграничения видов указанных принципов, изложив статью 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» «Общие принципы системы государственной службы» в следующей редакции:

«Общими принципами системы государственной службы являются:

1) федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федераль-

ными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

2) законность;

3) приоритет прав и свобод человека и гражданина, их реализация, обязательность их признания, соблюдения и защиты;

4) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к государственной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами государственного служащего».

Статью 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» «Принципы гражданской службы» предлагаем изложить в следующей редакции:

«Принципами гражданской службы являются:

1) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;

2) стабильность гражданской службы;

3) взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы;

4) гласность гражданской службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных гражданских служащих;

5) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

6) профессионализм и компетентность гражданских служащих;

7) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность».

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными зако-

нами о видах государственной службы. Вследствие этого указанными федеральными законами могут быть предусмотрены также другие принципы построения и функционирования видов государственной службы, учитывающие их особенности. Отметим, что действующий ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» не содержит нормы, конкретно устанавливающей принципы таможенной службы. Данное обстоятельство следует рассматривать как пробел в праве, особенно учитывая указанные выше специфические особенности таможенной службы.

Не менее важным является вопрос о возможности включения в указанный Федеральный закон нормы, конкретно закрепляющей принципы функционирования таможенной службы. Отметим, что по результатам проведенного опроса 70 % должностных лиц Воронежской таможни и таможенных постов высказались за то, что на данном этапе необходимо внести изменения в Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации» с целью закрепления принципов собственно таможенной службы, и только 17 % опрошенных посчитали это нецелесообразным (13 % – воздержались от ответа) (см. прил. 2).

В данном случае за основу необходимо принять не только нормы уже рассмотренных федеральных законов о государственной гражданской службе, но и других действующих законов Российской Федерации, определяющие принципы деятельности некоторых правоохранительных органов. Так, в ст. 3 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» сказано, что оперативно-розыскная деятельность основывается на конституционных принципах законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также на принципах конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств. В Законе РФ «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-1⁵¹ (ст. 3) указаны следующие принципы деятельности милиции: уважение прав и свобод человека и гражданина; законность; гуманизм; гласность; взаимодействие с другими государственными органами, органами

⁵¹ О милиции : закон РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (с послед. изм. и доп.) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

местного самоуправления, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами, а также муниципальными органами охраны общественного порядка.

Статья 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1⁵² определяет в качестве основных принципов: единство организации и подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации (ч. 1); независимость от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений (ч. 2); законность (ч. 2); гласность в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне (ч. 2); информирование федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также населения о состоянии законности (ч. 2); запрещение участия в деятельности выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления (ч. 3), членства в общественных объединениях, преследующих политические цели (ч. 4); запрещение совмещения основной деятельности с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности (ч. 5); запрещение участия в деятельности иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации (ч. 4).

Представляется, что было бы логично и целесообразно рассмотреть не только основные принципы государственной гражданской службы в качестве теоретической основы системы прин-

⁵² О Прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.

ципов таможенной службы, но и приведенные выше принципы деятельности отдельных правоохранительных органов.

Учитывая актуальность и важность проблемы взаимоотношений государственных органов и политических партий, обратим внимание на принцип внепартийности государственных служащих, который закреплен п. 11 ч. 2 ст. 7 ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации». Отметим, что аналогичный принцип нашел свое отражение в рассмотренной нами ч. 4 ст. 4 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», а также в ст. 20 Закона РФ «О милиции», в ч. 2 ст. 9 ФЗ «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ⁵³, в ч. 3 ст. 3 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г. № 3132-1⁵⁴.

В ходе проведения исследования в рамках опроса должностных лиц Воронежской таможни и таможенных постов было обсуждено предложение дополнить ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» отдельной статьей или частью 2, включенной в ст. 1 «Служба в таможенных органах», в следующей редакции:

«Принципами государственной службы в таможенных органах являются:

1) независимость и самостоятельность осуществления деятельности в области таможенного дела Российской Федерации;

2) осуществление деятельности в строгом соответствии с политическими, экономическими, социальными и иными интересами и законодательством Российской Федерации и во взаимодействии с иными органами государственной власти, правоохранительными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами;

3) гласность в организации и деятельности таможенных органов, информирование общества о деятельности таможенных органов и таможенных служащих в той мере, в какой это

⁵³ О статусе военнослужащих : федер. закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 22. Ст. 2331.

⁵⁴ О статусе судей в Российской Федерации : закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (с послед. изм. и доп.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне в интересах Российской Федерации;

4) внепартийность таможенных служащих, обязанных приостанавливать членство в политической партии или общественном объединении, преследующем политические цели, в течение прохождения службы в таможенных органах;

5) профессионализм и компетентность таможенных служащих в сфере таможенного дела».

35 % опрошенных в целом согласились с приведенным перечнем; 65 % – при условии его корректировки (см. прил. 2). Что касается отдельных принципов, то первый из предложенных нами принципов – принцип независимости и самостоятельности – был поддержан 9 % таможенных служащих. В условиях административной реформы в настоящее время ФТС России снова приобрела самостоятельность в осуществлении руководства таможенным делом и подчинена Правительству РФ⁵⁵. Министерство финансов осуществляет функции только по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере таможенных платежей и определения таможенной стоимости⁵⁶. Полномочия, ранее закрепленные за федеральными министерствами, были вновь переданы ФТС России⁵⁷.

Второй принцип – взаимодействия – был одобрен 31 % опрошенных лиц, что объясняется осознанием того, что таможенная служба, несмотря на ее специфику, является неотъемлемой частью федеральной государственной гражданской

⁵⁵ Вопросы Федеральной таможенной службы : указ Президента РФ от 11 мая 2006 г. № 473 (в ред. Указа от 24 сентября 2007 г. № 1274) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 20. Ст. 2162; 2007. № 40. Ст. 4717.

⁵⁶ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области таможенного дела : федер. закон от 26 июня 2008 г. № 103-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 26. Ст. 3022.

⁵⁷ См.: Положение о Федеральной таможенной службе : утв. Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 32. Ст. 3569.

службы. По мнению большинства опрошенных таможенных служащих, данный принцип должен быть поставлен на первое место.

Третий принцип – гласности – поддержали 30 % опрошенных лиц, причем саму предложенную формулировку данного принципа одобрили 78 % опрошенных, из которых 22 % воздержались, т.е. в принципе не отрицают возможность использования именно такой законодательной формулировки (см. прил 2).

Четвертый принцип – внепартийности – набрал только 4 % голосов опрошенных, это свидетельствует о том, что его ставят на последнее место в иерархии принципов.

Пятый принцип – компетентности, – по мнению таможенных служащих, также является актуальным и значимым и выносится на четвертое место (26 % опрошенных).

Таким образом, в целом предложенное усовершенствование было одобрено опрошенными таможенными служащими, что свидетельствует о назревшей необходимости внесения изменений в действующее законодательство в указанном контексте с некоторой корректировкой последовательности (иерархии) в изложении принципов таможенной службы.

Предложенное дополнение в ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» должно быть изложено в следующей редакции:

«Принципами государственной службы в таможенных органах являются:

1) самостоятельность осуществления деятельности в области таможенного дела Российской Федерации;

2) осуществление деятельности в строгом соответствии с политическими, экономическими, социальными и иными интересами и законодательством Российской Федерации и во взаимодействии с иными органами государственной власти, правоохранительными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами;

3) гласность в организации и деятельности таможенных органов, информирование общества о деятельности таможенных органов и таможенных служащих в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законо-

дательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне в интересах Российской Федерации;

4) профессионализм и компетентность таможенных служащих в сфере таможенного дела;

5) внепартийность таможенных служащих, обязанных приостанавливать членство в политической партии или общественном объединении, преследующем политические цели, в течение прохождения службы в таможенных органах.

Предложенное усовершенствование позволит повысить эффективность работы и упорядочить деятельность таможенных органов Российской Федерации в соответствии с той системой принципов, которая призвана действовать в сфере таможенной службы как самостоятельной (специальной) разновидности федеральной государственной службы в Российской Федерации.

§ 2. Гласность как важнейший принцип таможенной службы Российской Федерации: теоретико-правовая характеристика

2.1. Сущность и юридическое содержание принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации

Основная проблема исследования принципа гласности и его роли в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации, как уже говорилось выше, заключаются в том, что сущность данного принципа не раскрывается в действующем таможенном и административном законодательстве.

Необходимо отметить, что в гл. 2 проекта Таможенного кодекса Таможенного союза Евразийского экономического сообщества (республика Беларусь, республика Казахстан, Российская Федерация) информирование о законотворческой деятельности таможенного союза осуществляется путем опубликования актов таможенного законодательства таможенного союза в официальных и иных печатных изданиях, путем доведения информации о них до всеобщего сведения по телевидению и радио с использованием информационных тех-

нологий, а также посредством иных способов распространения информации. Комиссия таможенного союза и таможенные органы обеспечивают беспрепятственный доступ лицам к информации о таможенном законодательстве таможенного союза, размещенной на их официальных веб-сайтах в сети Интернет. Таможенные органы консультируют заинтересованных лиц по вопросам, касающимся таможенного законодательства таможенного союза, и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов. Консультирование таможенными органами осуществляется в устной и письменной формах бесплатно. По письменному запросу заинтересованного лица таможенный орган обязан предоставить информацию в письменной форме в возможно короткие сроки, но не позднее срока, установленного законодательством государств – членов таможенного союза.

При консультировании должностное лицо таможенного органа не вправе:

- 1) проводить консультации по вопросам, не входящим в компетенцию таможенных органов;
- 2) вносить изменения и дополнения в представленные заинтересованными лицами документы;
- 3) совершать на документах заинтересованных лиц распорядительные надписи, давать указания таможенным органам или каким-либо иным способом влиять на последующие решения таможенного органа или действия его должностного лица при осуществлении функций, возложенных на таможенные органы;
- 4) сообщать сведения, не подлежащие разглашению в соответствии с законодательством.

Информация, предоставленная заинтересованным лицам при проведении консультации, не является основанием для принятия решения или совершения действий (бездействия) таможенным органом или его должностным лицом при совершении таможенных операций в отношении товаров. Порядок организации консультирования таможенными органами определяется законодательством государств – членов таможенного союза.

Предложенная выше формулировка, призванная законодательно закрепить принцип гласности в деятельности тамо-

женных органов: «гласность в организации и деятельности таможенных органов, информирование общества о деятельности таможенных органов и таможенных служащих в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне в интересах Российской Федерации», на наш взгляд (и по мнению должностных лиц Воронежской таможни – 78 % опрошенных поддерживают данную формулировку (см. прил. 2)), является вполне обоснованной.

ТК РФ закрепляет право лица, в отношении которого таможенным органом либо его должностным лицом принято решение или совершено действие, а также лица, в отношении которого решение не принято либо подлежащее совершению действие не совершено в течение установленного срока, обратиться с запросом в этот таможенный орган о причинах (основаниях) принятого решения или совершенного действия либо о причинах непринятия решения или несовершения действия, если это затрагивает права и законные интересы указанных лиц непосредственно и индивидуально (ч. 1 ст. 23 ТК РФ). Нормы ст. 24 ТК РФ декларируют открытость принятия всех правовых актов в области таможенного дела, а также свободный бесплатный доступ к указанной информации. Дополнительной характеристикой применения принципа гласности в функционировании таможенных органов являются нормы ст. 25 ТК РФ, определяющие порядок и условия консультирования заинтересованных лиц по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в их компетенцию. Согласно ч. 2 ст. 25 ТК РФ, по требованию заинтересованного лица таможенный орган обязан представить информацию в письменной форме. Часть 4 ст. 25 ТК РФ устанавливает юридическую возможность возмещения убытков, если они наступили в результате несвоевременного предоставления информации или несоблюдения принципа гласности путем искажения запрашиваемых сведений.

Правоохранительный характер деятельности таможенных органов предполагает определенные ограничения использо-

вания принципа гласности в таможенной системе. Неслучайно ТК РФ указывает на то, что документы и материалы, содержащие сведения о кадровом составе таможенных органов, об организации, тактике, методах и средствах осуществления оперативно-розыскной деятельности, подлежат хранению в архивах таможенных органов в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 1 ст. 420 ТК РФ), т.е. в закрытых архивах, доступ к которым ограничен. ТК РФ также устанавливается защита государственной, банковской и налоговой тайны и конфиденциальной информации в таможенных органах, которая обеспечивается в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 3 ст. 420 ТК РФ).

Вполне объяснимыми являются ограничения принципа гласности, зафиксированные в ст. 10 ТК РФ, которые можно сгруппировать в определенные правила:

1) любая информация, полученная таможенными органами, может использоваться исключительно в таможенных целях (ч. 1 ст. 10 ТК РФ);

2) таможенные органы, их должностные лица не вправе разглашать, использовать в личных целях либо передавать третьим лицам, в том числе государственным органам, информацию, составляющую государственную, коммерческую, банковскую, налоговую или иную охраняемую законом тайну, и другую конфиденциальную информацию, если это прямо не разрешено действующим законодательством (ч. 2 ст. 10 ТК РФ);

3) для информации, составляющей государственную, коммерческую, банковскую, налоговую или иную охраняемую законом тайну и другую конфиденциальную информацию, устанавливаются специальные режимы хранения и доступа (ч. 3 ст. 10 ТК РФ);

4) в случае утраты документов, содержащих государственную, коммерческую, банковскую, налоговую или иную охраняемую законом тайну и другую конфиденциальную информацию, разглашения такой информации, использования ее в личных целях либо передачи третьим лицам устанавливается ответственность, предусмотренная законодательством Российской Федерации (ч. 4 ст. 10 ТК РФ).

Справочные издания определяют понятие «гласность» (в качестве политико-правового явления) как максимальную открытость и правдивость в деятельности государственных и общественных организаций, действенную и активную форму участия общественного мнения в демократическом решении важнейших проблем государства. Гласность подразумевает отсутствие зон, закрытых для критики, дискуссии, сопоставление различных точек зрения; когда право отстаивать собственную позицию сопряжено с обязанностью уважительно относиться к иной позиции. Принцип гласности также трактуется как одна из форм проявления демократии и плюрализма мнений; его трибуной являются средства массовой информации.

В политической науке принцип гласности – это один из важнейших демократических принципов жизнедеятельности общества, требующий от властных структур открыто, честно, правдиво, публично информировать граждан обо всех вопросах работы государственных органов. Гласность справедливо рассматривается как неременное условие успешного реформирования общества, решения общегосударственных и региональных проблем и ассоциируется со свободой слова, печати, правом получить любую информацию за исключением той, которая составляет государственную тайну⁵⁸.

В советский период развития отечественной юридической науки сущность и условия реализации принципа гласности большинство ученых связывали с мнением В. И. Ленина, который, провозглашая принцип гласности советского управления, формулировал его следующим образом: «Пусть каждый будет знать, что думают их правительства. Мы не хотим тайны. Мы хотим, чтобы правительство всегда было под контролем общественного мнения своей страны»⁵⁹; государство сильно тогда, когда «массы все знают, обо всем могут судить и идут

⁵⁸ См., например: Краткий политический словарь / под ред. Л. А. Оникова, Н. В. Шишлина. 6-е изд. доп. М. : Политиздат, 1989. С. 112–113; Политологический словарь : учеб. пособие / под ред. В. Ф. Халипова. М. : Высшая школа, 1995. С. 33.

⁵⁹ Ленин В. И. Речь на открытии XI съезда РКП(б). 27 марта 1922 г. // Полн. собр. соч. 5-е изд. М. : Политиздат, 1978. Т. 45. С. 112.

на все сознательно»⁶⁰. В качестве другого условия правильного использования гласности (огласки) в государственной и общественной жизни указывалась общественная критика⁶¹.

Основываясь на указанных принципах, наука советского периода отмечала управленческую ценность общественно-го мнения, признавая его одним из исходных элементов государственного управления. В свою очередь, общественное мнение рассматривалось как отличающееся относительной распространенностью, интенсивностью и стабильностью оценочное отношение социальных общностей к вопросам, представляющим для них интерес, и выражающееся в их суждениях и действиях. Важнейшими функциями общественного мнения в государственном управлении являлись консультационная, императивная и контрольная⁶².

В определенной степени можно утверждать, что принцип гласности государственной службы или принцип гласности управления в целом, который не фигурировал в данной формулировке в советском законодательстве и научной литературе, отчасти получил свое рассмотрение в рамках значительно более широкого по своему содержанию принципа демократического централизма⁶³. Отметим, что принцип демократического централизма не может рассматриваться как полноценный аналог современного принципа гласности управления и государственной службы, но его можно считать одной из правовых предпосылок законодательного закрепления принципа гласности государственной службы.

Большое значение придавалось принципу демократизма государственного управления, который как бы воспроизводил постоянную взаимосвязь общества и государства, что, безу-

⁶⁰ Ленин В. И. Заключительное слово по докладу о мире на II Всероссийском съезде Советов. 26 октября 1917 г. // Там же. Т. 35. С. 19, 21.

⁶¹ См.: Ленин В. И. О характере наших газет // Там же. Т. 37. С. 91.

⁶² См.: Сафаров Р. А. Общественное мнение и государственное управление / отв. ред. Л. А. Оников. М. : Юридическая литература, 1975. С. 60; *Его же*. Общественное мнение в системе советской демократии. М. : Знание, 1982. С. 3, 4–5.

⁶³ См., например: Манохин В. М. Советская государственная служба. С. 18–19; *Его же*. Советское административное право : курс лекций : Вып. 1 : Часть общая. С. 16–18.

словно, могло быть реализовано только при соблюдении открытости управления. Среди общесистемных принципов государственного управления выделялся принцип публичности, заключавший в себе признаки демократической правовой государственности и принцип гласности, но первый принцип был гораздо шире последнего по содержанию, так как предполагал: а) доступность государственного управления для граждан; б) открытость функционирования органов управления (причем содержание термина «открытость» рассматривалось шире, чем содержание термина «гласность»); в) общественный контроль, в том числе через средства массовой информации; г) судебный контроль за соблюдением конституционно закрепленных интересов общества, прав и свобод граждан⁶⁴.

С точки зрения ряда ученых, принцип гласности обеспечивает возможность получения открытой (несекретной) информации о деятельности государственных органов и государственных служащих, при этом данный принцип обусловлен, с одной стороны, положением о необходимости участия граждан в управлении государством и обществом, а с другой – потребностью в постоянном учете мнения граждан при решении государственных задач. Необходимыми условиями обеспечения гласности в системе государственной службы являются: создание механизма учета мнения граждан; формирование правовых условий безопасности граждан в случае критики ими государственных органов, должностных лиц, управленческих структур; обеспечение гласности в процессе осуществления государственными служащими своих полномочий и компетенции государственных органов через средства массовой информации⁶⁵.

В юридической науке понятие «открытость» определяется как право человека не только на достоверную, своевременную и полную информацию, но и на участие в решении вопросов, касающихся его законных интересов, а также отмечается, что гласность (открытость) неизменно предполагает обнарудова-

⁶⁴ См.: *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций. 4-е изд., стереотип. С. 272, 275.

⁶⁵ См.: *Старилов Ю. Н.* Служебное право : учебник. М. : БЕК, 1996. С. 225; *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба : учебник. С. 64–65.

ние через средства массовой информации процесса и результата работы органов исполнительной власти. В современном государстве невозможно успешно решать сложнейшие задачи в сфере служебного права без информирования широких слоев населения о состоянии, ходе, процессах выполнения конкретных заданий и мероприятий. Следовательно, в средствах массовой информации должны освещаться практика деятельности государственных структур, их успехи и недостатки, материальное и другое обеспечение. Гласность и открытость – неотъемлемые элементы демократии, предполагающие следующие виды деятельности управляющего субъекта:

1) объективное, всестороннее информирование управляемых о состоянии экономики, социальной сферы, общественных отношений, о внутренней и внешней политике государства в данный момент времени;

2) регулярное опубликование официальных документов, аналитических отчетов, статистических данных, результатов социологических исследований и других материалов, характеризующих деятельность государственных органов всех уровней;

3) публичное обсуждение проектов целевых программ центрального и региональных правительств, намеченных руководством политических курсов, а также планируемых путей и методов их осуществления;

4) открытость контроля за деятельностью управляющих органов, привлечение общественности (заинтересованной в тех или иных решениях) к анализу и оценке результатов и последствий выполнения программ и планов⁶⁶.

В указанных мнениях термины «гласность», «открытость» и «публичность» стоят в одном ряду и по умолчанию признаются равнозначными, однако в том случае, когда принципы гласности и открытости рассматриваются в рамках государственного управления в целом, они, как правило, не являются

⁶⁶ См.: *Овсянко Д. М.* Государственная служба Российской Федерации : учеб. пособие. 3-е изд. перераб. и доп. М. : Юристъ, 2005. С. 46; *Козлов Ю. М.* Административное право : учебник. М. : Юристъ, 2002. С. 142; *Граждан В. Д.* Государственная гражданская служба : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. С. 127; *Зеркин Д. П.* Основы теории государственного управления : курс лекций. Ростов н/Д : МарТ, 2000. С. 148.

тождественными. В то же время, если речь идет о принципе гласности (открытости) в организации и деятельности таможенных органов (таможенной службы), то данные понятия, напротив, не могут восприниматься как самостоятельные, ибо в этом случае они приобретают сходные оттенки значения, а потому должны рассматриваться как тождественные и взаимозаменяющие друг друга.

Принцип гласности также связывают с самостоятельной политической реальией «плюрализм» (от лат. *pluralis* – множественный, многообразный и *pluralitas* – множественность). Множественность мнений, взглядов, направлений, партий и т.п. рассматривается в качестве принципа общественного устройства, а также как принцип организации и функционирования политической системы на основе баланса сил, оформленных в правовом отношении и выражающих самостоятельные интересы политических, религиозных, этнических, экономических и других групп и ассоциаций граждан; принцип организации власти, при котором ни один из субъектов управления не обладает политической монополией⁶⁷.

Представляется, что в организации и деятельности таможенных органов принцип плюрализма не используется и не заменяет принципа гласности по своему юридическому содержанию, но при этом необходим, так как выполняет гносеологическую функцию: позволяет познать и интерпретировать информацию различного характера и свойства, которая может быть получена только при условии использования принципа гласности. В настоящее время используется новая трактовка данного принципа, согласно которой гласность означает открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих (транспарентность государственной службы). Исходя из этого, государственный служащий обязан сообщать представителю нанимателя о личной заин-

⁶⁷ См.: *Дворецкий И. Х.* Латинско-русский словарь. 7-е изд., стереотип. М. : Русский язык, 2002. С. 593; *Крысин Л. П.* Толковый словарь иноязычных слов. 5-е изд., стереотип. М. : Русский язык, 2003. С. 542; *Политологический словарь : учеб. пособие / под ред. В. Ф. Халипова.* М. : Высшая школа, 1995. С. 107–108.

тересованности при исполнении должностных обязанностей, соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации, при поступлении на службу предоставлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Вместе с термином «гласность» употребляются термины «прозрачность» и «осведомленность», что в целом создает возможность активного участия граждан в управлении государством, т.е. способствует росту социальной активности. При этом отмечается, что формулировки «принцип гласности» и «принцип открытости», по сути, – содержание одного принципа государственной службы⁶⁸.

Следует подчеркнуть, что упоминание термина «транспарентность» представляется справедливым, и данная точка зрения отличается безусловной научной новизной. Этимология указанного термина ведется от английского *transparent* – прозрачный, а также французских однокоренных слов: *transparence* – прозрачность и *transparent* – прозрачный; в немецком языке также применяется термин *transparent* (*durchsichtig*) – прозрачный, просвечивающий, т.е. в нашем случае «транспарентность» – это максимальная открытость (прозрачность) государственной службы⁶⁹. Представляется, что данный термин не может подразумевать каких-либо ограничений открытости государственной службы. В связи с этим возникает вопрос: возможно ли это на практике в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации?

Принцип транспарентности (прозрачности) интересен также с точки зрения его трактовки специалистами судебной системы. Гласность судопроизводства рассматривается как основной конституционный принцип судопроизводства и судебной системы, который создает гарантии непредвзятого, объективного, полного, всестороннего исследования дела и спра-

⁶⁸ См.: Бахрах Д. Н. Административное право : учебник. С. 245; Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Изд-во ВГУ, 2007. С. 271; Гришкова А. А. Государственная служба и гражданское общество : правовые проблемы взаимодействия (практика России) // Государство и право. 2004. № 1. С. 29.

⁶⁹ См.: Дубровин М. И. Англо-русский словарь : учеб. пособие. 2-е изд. М. : Просвещение, 1991. С. 281; Гринева Е. Ф. Французско-русский словарь. М. : Русский язык, 1991. С. 532; Немецко-русский синонимический словарь / авт. кол. И. В. Рахманов [и др.]. М. : Русский язык, 1983. С. 124.

ведливого его разрешения⁷⁰. Невозможность существования абсолютной транспарентности можно рассмотреть на примере норм ст. 9 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ: «Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом»⁷¹.

Некоторые авторы рассматривают принципы транспарентности, открытости, гласности многогранно и многоаспектно, т.е. каждый из указанных терминов – как самостоятельный, но при этом отмечают, что термин «транспарентность» является наиболее широким по объему и охватывает все стороны организации (открытость судебного заседания) и деятельности (гласность судопроизводства) судебной власти (т.е. здесь термин «гласность» значительно уже термина «транспарентность»). Специалисты считают, что только путем взаимодействия со средствами массовой информации можно повысить эффективность работы судебной системы и приблизиться к международным стандартам⁷². Например, значение большинства норм АПК РФ от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ⁷³, расширяющих гласность арбитражного судопроизводства и обеспечивающих максимальный доступ к изучению правоприменительной практики, специалистами в области процессуального права оценивается достаточно высоко⁷⁴.

⁷⁰ См.: Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А. Я. Сухарев. М.: Советская энциклопедия, 1984. С. 62–63.

⁷¹ О судебной системе Российской Федерации : федер. конституц. закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

⁷² См.: *Анишина В. И.* Принцип гласности, открытости и транспарентности судебной власти : проблемы теории и практики реализации // *Мировой судья*. 2006. № 11; *Машкина Т.* Судья независим, но его решения подконтрольны : принцип гласности в деятельности квалификационной коллегии судей // *Рос. юстиция*. 2003. № 11. С. 2–3.

⁷³ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

⁷⁴ См., например: *Шерстюк В. М.* Развитие и совершенствование принципов арбитражного судопроизводства в проекте АПК РФ // *Арбитражная практика*. 2001. № 2(2); *Кожмяко А. С.* Принципы арбитраж-

Приведенные мнения не преследуют целью всесторонне осветить сущность принципа гласности (или транспарентности) в судопроизводстве, они всего лишь указывают на большую роль данных принципов и отсутствие единого подхода к их трактовке в отечественной юридической науке в целом. Процессуальные нормы, закрепленные в действующих законах Российской Федерации, также имеют непосредственное отношение к правовому регулированию гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации, если эти органы являются участниками судебного разбирательства (см. ст. 11 АПК РФ, ст. 10 ГПК РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ⁷⁵).

Таким образом, необходимо отметить, что, несмотря на большое значение принципа гласности в функционировании таможенной системы на современном этапе, он не предполагает полной прозрачности организации и деятельности таможенных органов. Об этом свидетельствует и факт существования законодательных норм, ограничивающих принцип гласности в организации и деятельности таможенных органов (ст. 10 ТК РФ), на что уже обращали внимание многие отечественные специалисты⁷⁶.

Таможенная служба как вид государственной службы, следуя в целом тем принципам, которые были установлены действующим законодательством о государственной службе в Российской Федерации, корректирует их правоприменение в целях повышения эффективности деятельности таможенных органов в конкретной области общественных отношений (таможенном деле). Сущность принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации заключается в транспарентности (прозрачности) функционирования этих органов исполнительной власти, об-

ного процесса в кассационном производстве и их реализация // Арбитражная практика. 2001. № 5(5).

⁷⁵ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

⁷⁶ См., например: *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба : учебник. С. 65; *Граждан В. Д.* Государственная гражданская служба : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. С. 127.

ладающих правоохранительными функциями, т.е. установлении законодательно закреплённой юридической возможности осведомленности (информирования и консультирования) граждан, организаций и других государственных органов через средства массовой информации и иными установленными законом способами о процессе и результатах деятельности, за исключением тех, которые отнесены законом к государственной, коммерческой, банковской, налоговой или иной охраняемой законом тайне и другой конфиденциальной информации, для которых устанавливаются специальные режимы хранения и доступа. Транспарентность (прозрачность) как одна из воплощений принципа гласности была поддержана 33 % опрошенных таможенных служащих (см. прил. 2).

Таким образом, принцип гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации представляет собой разумное и целесообразное сочетание открытости функционирования и конфиденциальности исполнения отдельных служебных обязанностей в рамках несения особого (специального) вида федеральной государственной гражданской службы – таможенной службы Российской Федерации. Данная формулировка, раскрывающая содержание принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации, была поддержана большинством из опрошенных таможенных служащих (52 %), что делает ее наиболее приемлемой.

Что касается сочетания указанных содержательных элементов принципа гласности, преобладание конфиденциальности таможенных служащих поддержали 10 %, а открытости – 5 % опрошенных (см. прил. 2). Однако, по нашему мнению, названные элементы принципа гласности (открытость и конфиденциальность) должны сочетаться только при условии абсолютного преобладания элемента открытости в количественных и качественных характеристиках, так как элемент конфиденциальности сам по себе своим присутствием не может и не должен отрицать открытость (гласность) таможенной службы, он только устанавливает четко закреплённые законом, целесообразно установленные и обоснованные пределы применения принципа гласности в системе таможенных органов (таможенной службы).

Исходя из этого, отметим, что полное юридическое содержание принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов заключается в следующем:

– информирование широкой общественности о процессе и результатах деятельности таможенных органов Российской Федерации, за исключением тех направлений деятельности, осуществление которых требует оправданной конфиденциальности, путем регулярного опубликования в средствах массовой информации аналитических отчетов, статистических данных, результатов социологических исследований и других открытых данных, наиболее полно характеризующих деятельность таможенных органов (данный тезис поддержали 42 % опрошенных таможенных служащих, что свидетельствует о преобладающей роли этой административной процедуры в процессе реализации принципа гласности в таможенной системе);

– консультирование граждан, организаций и государственных органов по вопросам толкования и правоприменения нормативно-правовых актов, действующих в области таможенного дела, в целом, а также в процессе осуществления конкретных таможенных процедур (27 % опрошенных согласны с данным направлением развития принципа гласности);

– предоставление всей открытой информации тем лицам, права и законные интересы которых были нарушены действиями (бездействиями) таможенных органов в процессе своей текущей деятельности (21 %);

– открытое проведение и дальнейшее информирование общественности о контрольных мероприятиях в сфере таможенного дела для последующего обсуждения всей открытой информации и установления путей устранения выявленных недостатков, а также реализации предложенных нововведений (6 %);

– публичное обсуждение и публичные слушания при принятии нормативно-правовых актов, регулирующих таможенное дело в целом и государственную таможенную службу в частности, и дальнейшее доведение до сведения широкой общественности путем регулярного опубликования данных актов (4 %) (см. прил. 2).

Таким образом, в результате проведенного комплексного научного исследования можно сделать вывод, что именно указанные мероприятия в максимальной степени раскрывают подлинное юридическое содержание принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации.

2.2. Источники административно-правового регулирования гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации

В науке теории государства и права единая трактовка термина «источник права», как известно, отсутствует. В качестве источника права чаще всего рассматривают деятельность государства по созданию правовых предписаний или результат такой деятельности⁷⁷. Когда речь идет о предмете (объекте) непосредственного регулятивного воздействия закона, следует выделять «важнейшие», «наиболее важные» и прочие вопросы государственной и общественной жизни и общественные отношения⁷⁸.

В нашем случае объектом правового регулирования являются общественные отношения, возникающие в сфере таможенного дела, и, более конкретно, – реализация принципа гласности. Характер источников правового регулирования определим как административно-правовой, согласно уже рассмотренным выше основаниям отнесения таможенных органов к органам исполнительной власти. Заметим, что источники, которые будут рассмотрены нами, имеют конкретную цель административно-правового регулирования: правовое обеспечение гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации.

Важнейшим источником правового регулирования в данной сфере следует назвать Конституцию РФ, которая закрепляет целый ряд норм, имеющих непосредственное отношение к реализации принципа гласности. В соответствии с ч. 2 ст. 24 Конституции РФ органы государственной власти и ор-

⁷⁷ См.: Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. С. 375.

⁷⁸ См.: *Марченко М. Н.* Источники права : учеб. пособие. С. 128.

ганы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Данная конституционная норма нашла свое продолжение в ст. 25 ТК РФ, определяющей порядок и условия консультирования заинтересованных лиц по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов. Как было сказано выше, по требованию заинтересованного лица таможенный орган обязан предоставить требуемую информацию в письменной форме (ч. 2 ст. 25 ТК РФ), а ч. 4 ст. 25 ТК РФ закрепляет право на возмещение убытков, если информация была предоставлена несвоевременно или в недостоверном виде.

Общий порядок информирования и консультирования граждан определяется нормативно-правовыми актами, действующими в сфере таможенного дела: ТК РФ и подзаконными актами, принятыми ФТС России:

— Административным регламентом Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов, утвержденным Приказом ФТС России от 24 мая 2006 г. № 469⁷⁹;

— Административным регламентом Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции организации приема граждан, обеспечения своевременного и полного рассмотрения обращений граждан, принятия по ним решений и направления ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок, утвержденным Приказом ФТС России от 10 сентября 2009 г. № 1660⁸⁰.

Еще одна важнейшая норма Конституции РФ (ч. 4 ст. 29) обеспечивает право каждого свободно искать, получать, пере-

⁷⁹ Бюл. нормат. актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 42.

⁸⁰ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

давать, производить и распространять информацию любым законным способом и одновременно закрепляет целесообразные ограничения гласности в управлении государством, обусловленные спецификой формы государства, его функциями и правовым развитием, т.е. существование понятия «государственная тайна» и сведений, ее составляющих, согласно ст. 5 ФЗ «О государственной тайне» от 21 июля 1993 г. № 5485-ФЗ⁸¹.

Правовой режим использования сведений, составляющих государственную тайну, определяется также Указом Президента РФ «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне» от 30 ноября 1995 г. № 1203⁸² и Распоряжением Президента РФ «О перечне должностных лиц органов государственной власти, наделяемых полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне» от 16 апреля 2005 г. № 151-рп⁸³, согласно которому руководитель ФТС России также включен в данный перечень. В дополнение к указанным актам действует принятое ранее Постановление Правительства РФ «Об утверждении порядка допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне» от 28 октября 1995 г. № 1050 (с изменениями и дополнениями)⁸⁴. Для получения доступа к данной информации в системе таможенной службы с 1997 г. предусмотрено лицензирование⁸⁵. Отметим, что указанными актами перечень источников правового регулирования использования сведений, составляющих государственную тайну, не исчерпывается и может быть дополнен актами ФСБ РФ⁸⁶.

⁸¹ См.: Рос. газета. 1993. 21 сент.

⁸² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 49. Ст. 4775.

⁸³ Там же. 2005. № 17. Ст. 1547.

⁸⁴ Там же. 1997. № 43. Ст. 4987.

⁸⁵ См.: О проведении специальных экспертиз на получение лицензии для работы со сведениями, составляющими государственную тайну : письмо ГТК РФ от 11 августа 1997 г. № 01-15/15241 (Документ опубликован не был) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸⁶ См. например: Положения о системе сертификации средств защиты информации по требованиям безопасности для сведений, составляющих государственную тайну, и о ее знаках соответствия : утв. Приказом ФСБ РФ от 13 ноября 1999 г. № 564 // Бюл. нормат. актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 3.

Из содержания ст. 10 ТК РФ следует, что таможенные органы, их должностные лица не вправе разглашать, использовать в личных целях, либо передавать третьим лицам информацию, составляющую не только государственную, но и коммерческую, банковскую, налоговую или иную охраняемую законом тайну и другую конфиденциальную информацию, если это прямо не разрешено действующим законодательством (ч. 2 ст. 10 ТК РФ). В связи с этим круг источников значительно расширяется, т.е. для максимально эффективного правового регулирования гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации привлекаются разноотраслевые нормативно-правовые акты, устанавливающие правовой режим использования отдельных видов информации.

Институт коммерческой тайны закрепляется нормами Федерального закона «О коммерческой тайне» от 29 июля 2004 г. № 98-ФЗ⁸⁷ и отдельными положениями Федерального закона «О защите конкуренции» от 6 июля 2006 г. № 135-ФЗ⁸⁸ (ст. 25). Указание на обязанность сохранения банковской тайны закреплено Гражданским кодексом РФ⁸⁹, а именно нормой ч. 2 ст. 857. Помимо этого действуют подзаконные акты, принятые ФАС РФ⁹⁰ и ЦБ РФ⁹¹, которые определяют порядок использования информации, составляющей банковскую тайну. Прерогатива в определении содержания и правового режима использования и охраны налоговой тайны принадлежит Налоговому кодексу РФ⁹² (ст. 102 и др.).

⁸⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 32. Ст. 3283.

⁸⁸ Там же. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

⁸⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая : федер. закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.

⁹⁰ О предоставлении информации, составляющей банковскую тайну : письмо ФАС РФ от 28 февраля 2007 г. № АК/2487 (Документ опубликован не был) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹¹ О предоставлении сведений, составляющих банковскую тайну : Письмо ЦБ РФ от 30 июня 2003 г. № 99-Т (Документ опубликован не был) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹² Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая : федер. закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3824, 3825.

Выделение конфиденциальной информации в отдельную категорию сведений, относящихся к ограниченно доступным, представляется справедливым. В данной связи таможенные органы руководствуются Указом Президента РФ «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера» от 6 марта 1997 г. № 188⁹³ и принятыми в соответствии с ним: действующим Приказом ГТК РФ «О перечне сведений конфиденциального характера» от 8 июля 1997 г. № 411⁹⁴ и Письмом ФТС России «Об организации работы с информацией конфиденциального характера» от 17 октября 2006 г. № 01-06/36149⁹⁵.

Резюмируя все сказанное выше, констатируем: источники административно-правового регулирования гласности организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации представляют собой совокупность нормативно-правовых актов, закрепляющих:

- понятие и правовые признаки различных видов информации, которая предоставляется заинтересованным лицам или не может быть предоставлена в соответствии с ее сущностным критерием, установленным законом;

- основания, порядок и механизм предоставления сведений в порядке консультирования и информирования различных субъектов права таможенными органами.

Среди особенностей данной источниковой базы выделяются:

- разноотраслевой состав при четко определенном административно-правовом характере регулирования;

- приоритетное значение подзаконных актов для непосредственного регулирования гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации.

⁹³ Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера : указ Президента РФ от 6 марта 1997 г. № 188 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 10. Ст. 1127.

⁹⁴ О перечне сведений конфиденциального характера : приказ ГТК РФ от 8 июля 1997 г. № 411 (Документ опубликован не был) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹⁵ Об организации работы с информацией конфиденциального характера : письмо ФТС России от 17 октября 2006 г. № 01-06/36149 (документ опубликован не был) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

2.3. Цели, задачи, функции и принципы административно-правового регулирования гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации

Сложность определения целей, задач, функций и принципов правового регулирования гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации заключается в полном отсутствии законодательных формулировок указанных понятий и их толкования. Сходная проблема относится и к понятию функций государственной службы в целом – их понятие и виды в нормативном порядке до настоящего времени также не определены.

Ю. А. Тихомировым в разные годы было отмечено наличие общности целей, стоящих перед различными государственными органами; это неизбежно приводило к органическому переплетению различных сфер деятельности, в связи с чем исследователь рекомендовал правильно установить пределы функционирования каждой системы и подсистемы, которые обеспечивали бы в конечном итоге согласованную деятельность. В данном аспекте государственное управление рассматривалось в качестве высшей формы сознательного регулирования процессов функционирования и развития системы⁹⁶. Используя распространенную в настоящее время иную точку зрения по распределению элементов государственного управления и построению своеобразной «цепочки»: «природа – цели – функции – структура – процесс (сюда относится и государственная служба) – принцип»⁹⁷, рассмотрим цели, задачи, функции и принципы правового регулирования гласности в таможенной системе как совокупность взаимообусловленных элементов, имеющих непосредственное отношение к государственному управлению, с последующим установлением необходимых пределов, выявлением закономерностей и особенностей, характерных для системы таможенных органов.

⁹⁶ См.: Тихомиров Ю. А. Власть и управление в социалистическом обществе. М. : Юридическая литература, 1968. С. 95; *Его же*. Публичное право : учебник. М. : БЕК, 1995. С. 103.

⁹⁷ См.: Атаманчук Г. В. Обеспечение рациональности государственного управления. М. : Юридическая литература, 1990. С. 78.

В 1970-е гг. структура и методика характеристики научной организации управления определялась как совокупность четырех элементов:

- а) постановка длительных задач и конкретных целей;
- б) нормативное закрепление структуры и функций управляющих органов;
- в) совокупность управленческих действий;
- г) достижение целей и оценка результатов выполнения функций.

Именно при таком подходе обеспечивается строгая зависимость между целями звеньев управления, их структурой и управленческим процессом. В свою очередь, анализ изменяющейся обстановки и получаемых результатов призван служить критерием для постановки новых целей и перестройки организации звена управления, а также оценки эффективности отдельных действий. Значение научного управления обществом как целенаправленного воздействия людей на общественную систему в целом и на ее отдельные звенья на основе познания и использования присущих системе объективных закономерностей в интересах ее оптимального функционирования, развития и достижения поставленных целей. В связи с этим был установлен механизм определения целей, который, являясь интересной и по-прежнему актуальной научной разработкой, может использоваться нами в настоящем исследовании:

- 1) систематическое и всестороннее исследование происходящих процессов путем изучения и анализа информации, измерений, наблюдений, расчетов, прогнозов; выбор и сопоставление проблем, нуждающихся в решении;
- 2) оценка актуальных проблем государственного строительства и постановка цели; поиск наиболее оправданных путей ее достижения; моделирование как один из способов имитации будущих процессов;
- 3) определение средств достижения целей с учетом реальных возможностей и имеющихся ресурсов, ограничений, перспектив развития;
- 4) обеспечение преемственности целей, поскольку каждая цель становится средством для постановки и достижения другой цели;

5) согласование целей на разных уровнях управления; реализация целей по принципу «дерево целей» означает дробление их по значимости на составные части (подцели); определение последовательности их достижения, степени участия разных органов, привлечения необходимых средств;

6) оценка достижения целей на основе анализа полученной информации⁹⁸.

В вопросе о функциях государственного управления в советский период развития юридической науки среди отечественных ученых не было единодушия. В конце 1960-х гг. выделялись три группы основных функций управления: общие, специализированные и вспомогательные. Рассматривались существенные различия в определении содержания каждой из указанных групп функций; высказывались противоречивые мнения при решении вопроса о природе так называемых специализированных функций; не соблюдалась четкость в наименовании и определении существа третьей группы.

В качестве основных функций, как правило, назывались *планирование, организация* (формирование звеньев системы управления); *установление общих правил в определенной сфере, распорядительство или оперативное регулирование, координация, обеспечение* (распоряжение) *ресурсами; финансирование, материально-техническое снабжение, контроль и учет*⁹⁹.

Согласно другой точке зрения, функции социального управления определялись как наиболее общие, типичные виды действий субъектов управления, характеризующие содержание управления как деятельность, направленную на установление согласованности и упорядоченности в поведении коллективов, решающих возникающие перед ними задачи. Соответственно к общим функциям относились *поиск и анализ информации, прогнозирование, планирование, моделирование, регулирование*¹⁰⁰.

⁹⁸ См.: Тихомиров Ю. А. Научная организация управления. М. : Советская Россия, 1973. С. 21, 22–23; *Его же*. Публичное право : учебник. С. 105.

⁹⁹ См.: Козлов Ю. М. Управление народным хозяйством СССР. М. : Изд-во МГУ, 1969. Ч. 1. С. 94, 96.

¹⁰⁰ См.: Основин В. С. Основы науки социального управления. Воронеж : Изд-во ВГУ, 1971. С. 53.

На основе приведенной классификации функций государственного управления общие функции определялись также как функциональные проявления, которые по своему характеру и содержанию свидетельствуют об управляющем воздействии особого типа и широко распространены во всех процессах управления. К ним относились: *организация* как формирование и совершенствование управляемых объектов и как воздействие; *кадровая политика*; *планирование*, состоящее в выработке цели, средств и направлений развития субъектов и объектов государственного управления; *регулирование*; *координация*; *контроль* как обратная связь в управлении.

Что касается специфических функций, то они определялись особенностями сферы управления, объектов управления и требовали глубокого изучения управляемых объектов, содержания их взаимосвязи с субъектами государственного управления¹⁰¹. Данный подход, на наш взгляд, также является приемлемым для раскрытия сущности целей, задач, функций и принципов реализации принципа гласности в системе таможенных органов, так как они неизбежно приобретают характер специфических в связи с применением в самостоятельной (специфической) сфере управления (таможенном деле).

В 1970-е гг., по мнению И. Л. Бачило, функции государственных органов управления рассматривались как первичная, постоянная и достаточно устойчивая категория, выражающая цели системы с учетом причинно-следственных связей субъекта и объекта в различных подсистемах управления государственного механизма, т.е. в качестве целевой деятельности аппарата управления. При этом было замечено, что изучение функций как объективно существующей категории помогало оценить состояние правового регулирования управленческой деятельности и вносить предложения по его улучшению, а также по совершенствованию практики управления. Наиболее интересны положения о правосознании государственных служащих и особенно – руководителя, как важнейшем факторе в процессе правового регулирования уп-

¹⁰¹ См.: *Атаманчук Г. В.* Государственное управление : проблемы методологии правового исследования. М. : Юридическая литература, 1975. С. 84, 87.

равленческих отношений. Следовательно, уже тогда обращалось повышенное внимание на подготовку руководящих кадров и на правовое обеспечение организации работы аппарата управления в целом¹⁰².

В годы перестройки было провозглашено дальнейшее расширение гласности государственного управления. Анализируя процесс реализации права граждан участвовать в управлении государством, Б. Н. Лазарев указывал на рост образованности и информированности (непосредственные результаты применения принципа гласности), которые привели к расширению круга людей, способных эффективно участвовать в управлении, следовательно, и к возрастанию требований, предъявляемых к государственному аппарату. Другим следствием распространения гласности являлась возможность обнаружения гражданами изъянов в работе государственного аппарата и случаев нарушения законности¹⁰³.

Определяя сущность государственной власти в виде высшего проявления политической воли и власти (суверенитета) народа (иной крупной социальной общности в особых условиях), исследователи идентифицируют власть с необходимой функцией современного общества, которая реализуется специализированным государственным аппаратом¹⁰⁴. Г. В. Атаманчук обобщенно определял цель государственного управления как достижение максимально возможного эффективного воздействия государственной управляющей системы на развитие общественных отношений и связей¹⁰⁵. Значимым является и мнение Д. Н. Бахраха, который представляет сущность социально-

¹⁰² См.: *Бачило И. Л.* Функции органов государственного управления : (правовые проблемы оформления и реализации). М. : Юридическая литература, 1976. С. 22, 23; *Его же.* Организация советского государственного управления: правовые проблемы / отв. ред. Б. М. Лазарев. М. : Наука, 1984. С. 216–217; *Его же.* Обязанности, права и ответственность руководителя. М. : Московский рабочий, 1978.

¹⁰³ См.: *Лазарев Б. М.* Государственное управление на этапе перестройки. М. : Юридическая литература, 1988. С. 51.

¹⁰⁴ См.: *Чиркин В. Е.* Система государственного и муниципального управления : учебник. М. : Юрист, 2006. С. 90.

¹⁰⁵ См.: *Атаманчук Г. В.* Государственное управление : проблемы методологии правового исследования. М. : Юридическая литература, 1975. С. 88.

го управления в виде особого вида человеческой деятельности, в процессе которой с помощью технических средств собирается, обрабатывается, передается, хранится, создается информация и осуществляется целенаправленное информационное взаимодействие людей¹⁰⁶. Последняя точка зрения является одной из теоретических предпосылок развития принципа гласности в современной России, реализация которого неразрывно связана с передачей определенной информации.

В настоящее время по-прежнему популярным остается мнение, высказанное еще в 1960-х гг., о том, что государственные служащие, выполняя правомочия в рамках своей должности, несут государственную службу как правовую форму практической реализации целей и функций государства¹⁰⁷. В связи с этим на сегодняшний день расширена трактовка главной цели государственной службы как практического осуществления функций государства, решения его задач; обеспечения благосостояния общества; удовлетворения публичных интересов на основе принципов и положений, установленных законодательством Российской Федерации. В качестве основных задач государственной службы выделяются: охрана конституционного строя Российской Федерации; формирование общественно-политических и государственно-правовых условий для практического осуществления функций государственных органов; обеспечение эффективной работы государственных органов; совершенствование государственной службы и профессиональной деятельности государственных служащих; обеспечение действия принципа гласности и соблюдение законности в деятельности государственных служащих; создание и поддержание благоприятных межличностных отношений; создание и обеспечение надлежащего функционирования системы подготовки и повышения квалификации государственных служащих; комплектование персонала государственных органов высококвалифицированными служащими; создание социальных, информационных, матери-

¹⁰⁶ См.: *Бахрах Д. Н.* Основные понятия теории социального управления : учеб. пособие. Пермь : Изд-во ПГУ, 1978. С. 39.

¹⁰⁷ См.: *Манохин В. М.* Советская государственная служба. М. : Юридическая литература, 1966. С. 5.

ально-финансовых, правовых и иных условий, необходимых для деятельности государственных служащих; определение порядка подбора кадров и продвижения по службе. Обращается внимание на то, что указанные задачи являются общими и должны быть адаптированы для специальных органов государственной власти, которыми являются в том числе и таможенные органы¹⁰⁸.

На этапе становления государственной службы в Российской Федерации подчеркивалось, что этот институт должен привнести в государственное управление программно-целевой подход, управленческий профессионализм, правовую компетентность, организованность и дисциплину, устойчивость и надежность конституционного строя, внимательное обслуживание потребностей гражданина, законность, рациональность и эффективность. В связи с этим предлагалось построить «дерево целей» государственной службы, предполагающее несколько аспектов (направлений):

1) политический аспект – формирование общественно-политических и правовых предпосылок, поддерживающих продуктивную взаимосвязь органов управления и граждан;

2) организационный аспект – совершенствование и демократизация государственного аппарата посредством его структурной модернизации, обеспечения гласности и публичности деятельности, строгого соблюдения законности, ограничения бюрократизма и коррупции;

3) инновационный аспект – рационализация форм и методов исполнения государственных должностей на базе научной организации соответствующих видов деятельности, использования достижений науки и применения информационных средств;

4) экономический аспект – обоснование и контроль финансовых и иных материальных затрат на различные уровни и виды государственной службы;

5) нормативный (правовой) аспект – разработка проектов и практическая реализация нормативных правовых актов и методических материалов, обеспечивающих функционирование государственной службы и ее правовое регулирование;

¹⁰⁸ См.: *Стариков Ю. Н.* Государственная служба : теоретико-правовое исследование. Воронеж : Изд-во ВГУ, 1996. С. 43, 44–45.

6) кадровый аспект – проведение конкурсных отборов и аттестаций государственных служащих, организация системы их профессионального развития;

7) аналитический аспект – организация и координация научных исследований в области государственной службы, формирование и использование информационной сети государственной службы, организация информирования граждан¹⁰⁹.

Государственная служба в более узком смысле выполняет двуединую цель: с одной стороны, обеспечивает политическим руководителям аппаратные услуги относительно информационных, организационных, технологических и других государственных функций; с другой – оказывает разнообразные услуги населению (справки, выписки, регистрации и др.) и потому следует последовательно и вдумчиво изучать социальные проблемы, настроения и потребности людей и доводить их до сведения своей политической власти¹¹⁰.

Многие ученые справедливо определяют сущность функции государственной службы как основного направления практической реализации правовых норм института государственной службы, способствующего достижению соответствующих целей правового регулирования государственно-служебных отношений и выполнению государственной службой своей социальной роли и государственно-правового назначения. Основные функции государственной службы – это всеобщие, типичные, имеющие специальную направленность, виды взаимодействий между субъектами и объектами управления, характерные для всех управленческих связей, обеспечивающие достижение согласованности и упорядоченности в сфере государственного управления. Отсюда в качестве главной функции государственной службы называется обеспечение детального, точного и определенного нормативного регулирования государственно-служебных отношений, а среди других указаны: информационное обеспечение деятельности государственных органов, прогнозирование и моделирование

¹⁰⁹ См.: Государственная служба в Российской Федерации : первые шаги и перспективы / авт. кол.: Г. В. Атаманчук [и др.]. М. : Изд-во РАГС, 1997. С. 63, 64–66.

¹¹⁰ См.: *Граждан В. Д.* Государственная гражданская служба : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. С. 82.

развития государственной службы, планирование, организация, распорядительство, руководство, координация, контроль, регулирование, учет¹¹¹.

Специалисты РАГС понимают под функцией государственной службы свойства, действия, отношения институтов государственной службы, реализующиеся во влиянии на государственный аппарат в целом и на государственное управление в частности. К числу данных составляющих относят:

1) разработку, использование и постоянное совершенствование многообразных структур и институтов государственной службы;

2) статистический учет персонала государственного аппарата по уровням и видам государственной службы, количественный и качественный анализ его состава;

3) установление и реализацию порядка прохождения службы в соответствии с целями и функциями государства;

4) формирование и практическое освоение организационно-нормативных и информационных условий развития госслужащих;

5) обоснование и контроль использования материально-финансовых затрат на государственный аппарат и государственную службу;

6) организацию и координацию научных исследований в области государственного строительства и государственной службы;

7) непосредственное исполнение конституционных положений и законодательства, методическое, информационное обеспечение эффективного функционирования государственной службы¹¹².

Другие исследователи рассматривают следующие цели государственной службы: упорядочение работы государственного аппарата; установление требований к функциям и полномочиям по государственным должностям; определение компетентности и профессиональной подготовки государственных

¹¹¹ См.: *Стариков Ю. Н.* Государственная служба : теоретико-правовое исследование. С. 47–49, 56–58.

¹¹² См.: *Государственная служба в Российской Федерации : первые шаги и перспективы / авт. кол.: Г. В. Атаманчук [и др.].* С. 67–68.

служащих; регламентация способов и процедур анализа и оценки эффективности функционирования государственного аппарата; формирование условий обеспечения государственных служащих, включая материальные, социальные и правовые гарантии государственной службы. В качестве функций государственной службы называют правоприменительную (реальное претворение в жизнь действующих законов), правотворческую (разработка и принятие нормативно-правовых актов), правозащитную (обеспечение прав и свобод граждан), регулируемую (разработка и реализация государственной политики во всех областях жизни общества), организационную (обеспечение практической реализации компетенции государственных органов)¹¹³.

В качестве принципов познания (осмысления), нормативного регулирования и практических действий специалисты РАГС приводят принцип комплексности (согласованное многообразие факторов), системности (упорядоченность, согласованность и последовательность действий), функциональности (реализация функций и дальнейшее развитие), правовой типичности (сочетание четкого определения функций и полномочий с допустимой свободой)¹¹⁴. Указанные принципы не привязаны к какой-либо законодательной норме и носят обобщенный (универсализированный) характер, а, следовательно, могут быть применимы к определению и анализу принципов административно-правового регулирования принципа гласности в системе таможенных органов.

Опираясь на указанные мнения авторитетных исследователей в сфере отечественного административного права, обозначим цели, задачи, функции и принципы административно-правового регулирования гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации.

Административно-правовое регулирование гласности в таможенной системе Российской Федерации преследует своей целью неукоснительное соблюдение норм Конституции РФ и иных нормативно-правовых актов в сфере упорядочения дея-

¹¹³ См.: Ноздрачев А. Ф. Государственная служба : учебник. С. 43–44.

¹¹⁴ См.: Государственная служба в Российской Федерации : первые шаги и перспективы / авт. кол.: Г. В. Атаманчук [и др.]. С. 75–77.

тельности таможенных органов Российской Федерации по информированию и консультированию заинтересованных лиц (граждан и организаций, других государственных органов) в пределах, установленных этим законодательством, и удовлетворения потребностей общества в информации, касающейся организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации.

В соответствии с данной целью решаются определенные задачи (перечень которых был поддержан должностными лицами Воронежской таможни и таможенных постов (см. прил. 2)):

– осуществление функций государства в сфере информирования и консультирования в области таможенного дела путем создания и поддержания информационной взаимосвязи таможенных органов и заинтересованных лиц (29 % опрошенных);

– обеспечение соблюдения законности в процессе информирования и консультирования заинтересованных лиц таможенными органами в целях предотвращения правонарушений, коррупции и бюрократизма (25 %);

– создание современных информационных условий, необходимых для деятельности таможенных органов, с использованием новейших технологий связи, информационных систем и других достижений науки (18 %);

– охрана конституционного права граждан на получение информации об организации и деятельности государственных органов в области таможенного дела (16 %);

– формирование благоприятного общественного мнения об организации и деятельности таможенных органов через средства массовой информации и иные коммуникативные структуры (12 %).

Исходя из этого, функциями административно-правового регулирования принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации являются (выстроены по значимости в соответствии с данными анкетирования (см. прил. 2)):

– *правоприменительная*, которая заключается в практической реализации административно-правового регулирования принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов в соответствии с действующим законода-

тельством в процессе осуществления этими органами своих властных полномочий (25 % опрошенных);

– *регулирующая* — включает в себя разработку, принятие и соблюдение регламентов, правил и инструкций по реализации принципа гласности в таможенной системе (16 %);

– *обеспечительная* — обеспечение реализации государственной политики по расширению гласности и демократизации деятельности таможенных органов (14 %);

– *охранительная* — осуществление таможенными органами действий по информированию и консультированию, а также иных направленных на защиту прав и свобод граждан мероприятий (13 %);

– *контрольная*, которая устанавливает правильность, своевременность и законность передачи открытой информации (12 %);

– *организационная* — создание, совершенствование и реформирование систем и механизмов информирования и консультирования заинтересованных лиц (11 %);

– *учетная*, которая осуществляет фиксацию передачи открытой информации, а также хранение и допуск к закрытой информации (9 %).

В свою очередь, указанное административно-правовое регулирование осуществляется в соответствии с определенными принципами, а именно:

– *принципом комплексности*, отражающим взаимосвязь таможенных органов с другими органами государственной власти, общественными организациями и гражданами по целому комплексу вопросов и проблем в разрезе осуществления принципа гласности, обусловленных политическими, социально-экономическими, правовыми, этическими и иными факторами;

– *принципом системности*, который подразумевает упорядоченность, согласованность и последовательность действий по информированию и консультированию в соответствии с системой установленных правовых норм и правил;

– *принципом функциональности*, демонстрирующим процесс непосредственного выполнения обязанностей таможенных служащих по информированию и консультированию;

– *принципом правовой типичности*, отражающим сочетание строго определенных полномочий с допустимой свободой в их осуществлении, т.е. устанавливающим пределы реализации и административно-правового регулирования принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации.

2.4. Юридическое значение принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации

Определяя правовое значение принципа гласности в системе органов власти, следует обратиться к истокам его возникновения и эволюции в процессе применения в мировой юридической практике. Еще в античной Греции, где впервые сформировалась республиканская форма правления, выдающийся мыслитель Аристотель определял любое государство как политическое общение, организуемое для какого-либо предполагаемого блага. Рассматривая несколько форм правления, он присваивал им характеристики «правильных» или «неправильных», имеющих какие-либо отклонения. Одной из «правильных» форм правления являлась демократия (полития). Сравнивая правителя с врачом, Аристотель указывал, что такой человек должен иметь соответствующие знания и всегда сообщать своим коллегам о результатах проведенного правления (лечения). Во время проведения выборов представление народу своеобразного отчета должностных лиц, наделенных властью, приобретало особое значение¹¹⁵.

Основываясь на анализе некоторых высказываний Аристотеля, можно предположить, что принцип гласности является органическим свойством демократических политических режимов, их важнейшей характеристикой, обозначающей связь народа и правительства в рамках «политического общения». Сущность такого общения сводится к непосредственной реализации установленного принципа гласности (открытости) государственного управления в отдельно взятом демократи-

¹¹⁵ См.: *Аристотель. Политика // Сочинения : в 4 т. М. : Мысль, 1984. Т. 4. С. 376, 457–462, 365–466.*

ческом государстве, что выступает дополнительной гарантией его стабильности.

Обоснование необходимости применения принципа гласности в управлении государством мы встречаем у авторов разных исторических эпох, в том числе анализирующих монархическую форму правления. Заметим, что принцип гласности выступает в мировой политико-правовой мысли как универсальный принцип организации и деятельности государственной власти. Английский мыслитель Ф. Бэкон отмечал, что государственное правление должно соотноситься с общими интересами, руководствуясь тем, с чем согласны представители самых различных слоев и групп (партий)¹¹⁶, что невозможно без функционирования определенного механизма уведомления как подданных, так и государя.

Т. Гоббс, определяя функции (обязанности) правительства (суверена), указывал на то, что народ нельзя оставлять «в неведении или в полужнании об основах и смысле» его прав и обязанностей, ибо невыполнение указанной обязанности сувереном может вызвать смуту в государстве¹¹⁷.

Дж. Локк отмечал, что государством следует управлять «посредством опубликованных установленных законов», т.е. доведенных до сведения всех граждан. Что касается обратной связи народа с верховной властью, то, по Дж. Локку, народ должен изъявлять согласие на повышение налогов или принятие других законов через представителей¹¹⁸, что было бы невозможно без использования принципа гласности в деятельности государственных органов любой ветви власти.

Ш. Л. Монтескьё, анализируя события античной истории, утверждал, что одной из причин величия античного Рима являлась система управления, при которой полностью исключалось злоупотребление властью, что стало возможным только в демократическом государстве при господстве принципа глас-

¹¹⁶ См.: *Бэкон Ф.* Опыты или наставления нравственные и политические // Сочинения : в 2 т. М. : Мысль, 1972. Т. 2. С. 469.

¹¹⁷ См.: *Гоббс Т.* Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Избр. произв. : в 2 т. М. : Мысль, 1964. Т. 2. С. 347–348.

¹¹⁸ См.: *Локк Дж.* Два трактата о правлении // Сочинения : в 3 т. М. : Мысль, 1988. Т. 3. С. 346.

ности управления¹¹⁹. В качестве важнейшего принципа функционирования такого государства Ш. Л. Монтескьё определял духовное состояние народа (добродетель), при котором без какого-либо принуждения исполняются все установленные законы¹²⁰.

Отмечая момент возникновения «формальной свободы», Гегель связывал его с публичностью прений сословных представителей, что неминуемо приводило к моменту «всеобщей осведомленности». По Гегелю, только таким образом общественное мнение приходит к «истинным мыслям» и к пониманию состояния и понятия государства и его дел, и тем самым создается «способность судить о них более разумно» и возможность развития, воспитания и образования народа¹²¹. У французского мыслителя К. А. Гельвеция мы находим обоснование необходимости информирования народа правителем с использованием важнейшего средства – свободы печати, которая позволит донести до людей истину и другие знания и принести пользу¹²².

Эразм Роттердамский, представляя государство неким телом, состоящим из различных членов, обосновывал взаимную связь государя с народом. Для укрепления этой связи он советовал формировать общественное мнение о правителе в глазах его подданных, что было бы невозможно при отсутствии гласности в деятельности правителя¹²³. Подобную точку зрения разделял и Н. Макиавелли, который считал необходимым создавать для правителя «славу великого человека» демонстрацией открытой позиции, выраженной без каких-либо колебаний¹²⁴.

¹¹⁹ См.: Монтескьё Ш. Л. Размышления о причинах величия и падения римлян // Избр. произв. М. : Госполитиздат, 1955. С. 85.

¹²⁰ См.: Монтескьё Ш. Л. О духе законов // Избранные произведения. М. : Госполитиздат, 1955. С. 179.

¹²¹ См.: Гегель Г. В. Ф. Философия права. М. : Мысль, 1990. С. 351.

¹²² См.: Гельвеций К. А. О человеке // Сочинения : в 2 т. М. : Мысль, 1974. Т. 2. С. 457–458.

¹²³ См.: Роттердамский Эразм. Воспитание христианского государя. М. : Мысль, 2001. С. 48, 70.

¹²⁴ См.: Макиавелли Н. Государь // Государь : сочинения. М. : Эксмо ; Харьков : Фолио, 2004. С. 112.

Указанные мнения свидетельствуют о том, что юридическое значение принципа гласности в управлении государством также заключается в возможности и необходимости формирования определенного положительного образа власти в представлении граждан, что, безусловно, способствует не только стабильности данной власти, но и формированию благоприятных прогнозов на будущее.

Для завершения обзора сущности и юридического значения принципа гласности в мировой политико-правовой мысли, обратимся к взглядам мыслителей, проповедующих идеальное представление о государстве. Так, Томас Мор, характеризуя утопическое демократическое государство, указывал, что в нем считается преступлением принимать какие-либо решения по общественным делам, минуя сенат или народное собрание¹²⁵. Русский либеральный ученый и общественный деятель П. И. Новгородцев представлял себе общественный и государственный идеал в виде следования принципу «свободного универсализма». В этом понятии выражались равенство, свобода и солидарность в обществе, являвшие собой всеобщее духовное единение¹²⁶. Абсолютная невозможность реализации данного принципа в российских условиях второй половины XIX – начале XX в. очевидна, что подтверждается мнениями многих русских мыслителей. К примеру, К. Д. Кавелин отмечал, что принцип гласности в деятельности правительственной власти в России второй половины XIX в. не соблюдался, так как получить какие-либо сведения могли только те граждане, которые проживали в столице¹²⁷. Б. Н. Чичерин писал о необходимости формирования в России общественного мнения, «которое могло бы служить правительству и опорой в благих начинаниях, и благоразумною задержкой при ложном направлении»¹²⁸. И. А. Ильин, анализируя сущность,

¹²⁵ См.: Мор Т. Золотая книга, столь же полезная, как забавная, о наилучшем устройстве государства и о новом острове Утопии. М. : Мысль, 2001. С. 275.

¹²⁶ См.: Новгородцев П. И. Об общественном идеале // Об общественном идеале : сочинения. М. : ПРЕССА, 1991. С. 111–112.

¹²⁷ См.: Кавелин К. Д. Чем нам быть? Ответ редактору газеты «Русский мир» // Революция против свободы : сборник. М. : Европа, 2007. С. 119.

¹²⁸ Чичерин Б. Н. Письмо к издателю «Колокола» // Революция против свободы : сборник. М. : Европа, 2007. С. 72.

цели и задачи государства, утверждал, что государство должно принимать деятельное участие в жизни граждан, а жизнь и деятельность государства должна быть проявлением самодеятельности граждан¹²⁹. Таким образом, в идеальном образе российского государства, отвечающем требованиям демократической свободы, принцип гласности представлялся необходимым элементом построения прогрессивного общества.

На современном этапе вопрос о юридическом значении принципа гласности в государственном управлении и функционировании государственной службы рассматривается целым рядом авторитетных специалистов ввиду его особой актуальности. Характеризуя значение принципов государственной службы, ученые считают, что именно они устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования правового института государственной службы, обуславливают значимость, законность и социальную ценность возникающих отношений. Отсутствие данных принципов влечет появление элементов произвольности, бюрократизма, неорганизованности, беззакония, несправедливости и безнравственности¹³⁰. Исследователи также указывают, что принципы государственной службы должны объективно отражать сущность государственной службы, ее наиболее важные черты; раскрывать общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и другой административной деятельности государственных служащих, закреплять их в нормах, входящих в правовой институт государственной службы, поскольку они представляют собой активное, динамичное начало, ибо обуславливают устанавливаемую законодателем модель государственной службы.

Каждый из рассматриваемых принципов в отдельности отражает не все объективные закономерности деятельности государственных органов и служащих, а лишь некоторые из них, однако все принципы взаимосвязаны и должны соблю-

¹²⁹ См.: *Ильин И. А.* *Общее учение о праве и государстве.* М. : АСТ : Хранитель, 2006. С. 160, 162.

¹³⁰ См.: *Старилов Ю. Н.* *Государственная служба в Российской Федерации : теоретико-правовое исследование.* Воронеж : Изд-во ВГУ, 1996. С. 78.

даться. В противном случае игнорирование одних принципов отрицательно сказывается на соблюдении других¹³¹.

Основное значение принципов государственной службы заключается в том, что они определяют правовое содержание, практическую организацию и реальное функционирование гражданской службы и помимо этого отражают наиболее существенные стороны организации и функционирования не только самой гражданской службы, но и системы государственных органов; определяют характер сложных взаимоотношений внутри самой системы; объективно отражают сущность и наиболее важные черты государственной службы; раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и другой административной деятельности государственных служащих¹³².

В процессе реализации гласности в осуществлении государственной службы большинство авторов особую роль отводят средствам массовой информации, считая, что они благоприятно влияют на общественное мнение, под воздействием которого работа как всего государственного аппарата, так и государственного служащего (персонала), может улучшаться¹³³. Указывается, что демократический режим гласности в системе публичного управления способствует усилению действия в управлении принципа законности, открытости и доступности информации об используемых служащими административных процедурах, формах, методах управления, защите прав и свобод граждан. Важно то, что гласность позволяет увидеть результаты управленческого труда служащих¹³⁴.

А. А. Гришкoveц утверждает, что развитие принципа гласности есть дальнейшее развитие, продолжение, элемент демократизма, позволяющий обеспечивать участие граждан в

¹³¹ См.: *Старилов Ю. Н.* Административное право : в 2 ч. Ч. 2, кн. 1 : Субъекты. Органы управления. Государственная служба. Воронеж : Изд-во ВГУ, 2001. С. 403.

¹³² См.: *Граждан В. Д.* Государственная гражданская служба : учебник. С. 117.

¹³³ См.: *Старилов Ю. Н.* Служебное право : учебник. М. : БЕК, 1996. С. 225.

¹³⁴ См.: *Бахрах Д. Н.* Административное право : учебник. М. : Норма, 2004. С. 245.

управлении государством, в деятельности органов государственной власти, муниципальных учреждений. Крайне важно постоянно учитывать мнения, интересы, потребности населения при осуществлении государственных задач в ходе практической деятельности государственной службы, ибо только последовательная реализация в государственном аппарате принципа служения государству в сочетании с принципом открытости и гласности в осуществлении государственной службы позволит создать подлинно государственную службу, ответственную перед публичной властью и при этом подконтрольную гражданскому обществу¹³⁵.

Таможенные органы Российской Федерации в своей деятельности следуют системе принципов, которые мы уже рассмотрели выше. Как отмечалось выше, принципы государственной службы должны реализовываться в совокупности. Принцип гласности в организации и деятельности таможенной системы является стержневым, следовательно, его несоблюдение может повлечь за собой несоблюдение других организационных принципов, и, что более опасно, – несоблюдение важнейших конституционных принципов: законности, приоритета прав и свобод человека и гражданина, равного доступа граждан к государственной службе и т.д.

Исходя из этого можно констатировать, что принцип гласности имеет приоритетное значение среди принципов таможенной службы (напомним, что помимо принципа гласности мы также отметили: независимость и самостоятельность осуществления деятельности в области таможенного дела, осуществление деятельности в строгом соответствии с интересами и законодательством Российской Федерации, внепартийность, профессионализм и компетентность таможенных служащих).

Юридическое значение принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов (в рассмотренной нами трактовке) заключается в следующем:

¹³⁵ См.: Гришкова А. А. Государственная служба и гражданское общество : правовые проблемы взаимодействия (практика России) // Государство и право. 2004. № 1. С. 29.

- данный принцип, являясь универсальным принципом государственного управления и организации государственной службы, а также органически неотъемлемым свойством демократических политических режимов, способствует созданию оптимальной модели информирования и консультирования граждан и организаций в области таможенного дела;
- реализация указанного принципа позволяет обеспечить эффективную реализацию других организационных и конституционных принципов таможенной службы, тесно взаимосвязанных с принципом гласности;
- следование этому принципу позволяет создать положительно оправданный и обоснованный имидж (образ), а также сформировать адекватное общественное мнение, что призвано способствовать повышению уровня стабильности функционирования таможенной системы.

Глава 2
АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КАК ВАЖНЕЙШИЙ ЭТАП СТАНОВЛЕНИЯ
И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРИНЦИПА ГЛАСНОСТИ
В ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ

§ 1. Сущность и содержание административной
реформы таможенных органов
Российской Федерации

Вопросы сущности, содержания и эффективности административной реформы в Российской Федерации являются наиболее приоритетными в исследованиях ведущих российских ученых последних лет. Для настоящего и будущего развития российского общества и государства это политико-правовое явление имеет особую значимость. Высокий уровень научных исследований в данной сфере указывает на глубину и сложность преобразований современного российского государства. В связи с этим особого внимания заслуживают работы специалистов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ¹³⁶ (далее – ИЖиСП), а также труды других российских ученых¹³⁷.

¹³⁶ См.: *Тихомиров Ю. А.* Правовые аспекты административной реформы // *Законодательство и экономика*. 2004. № 4. С. 29–33; *Хабриева Т. Я.* Административная реформа : решения и проблемы // *Журн. рос. права*. 2006. № 2. С. 3–23; *Нарышкин С. Е.* Административная реформа в России : некоторые итоги и задачи юридической науки // *Журн. рос. права*. 2006. № 11. С. 3–13; *Ноздрачёв А. Ф.* Административная реформа : российский вариант // *Законодательство и экономика*. 2005. № 8. С. 9–21; № 9. С. 7–23; *Его же.* Гражданин и государство : взаимоотношения в XXI веке // *Журн. рос. права*. 2005. № 9. С. 14–26; *Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. М. : ИНФРА-М, 2006; Тихомиров Ю. А.* Административная реформа в Орловской области : исследование правовых проблем // *Журн. рос. права*. 2007. № 4. С. 9–28.

¹³⁷ См., например: *Стариков Ю. Н.* Административная реформа : к

Схематично содержание административной реформы может быть определено как совокупность оперативной и институциональной составляющих. Оперативная составляющая, по мнению отечественных исследователей, заключается в отказе от избыточных функций, совершенствовании порядка реализации необходимых государственных функций, построении системы и структуры исполнительной власти, соответствующей новым функциям, исключающим конфликт между ними. Институциональная часть реформы состоит в создании механизмов предотвращения появления новых избыточных функций, установлении процедур исполнения необходимых функций, обеспечения информационной открытости власти, закреплении стандартов качества оказания государственных услуг¹³⁸.

Вопрос о длительности реформирования как его существенном недостатке неоднократно рассматривался в юридической и политической литературе, где весь срок реформы вполне обоснованно подразделялся на отдельные периоды с различными целями и результатами. Указывалось, что административная реформа – самая трудная и затяжная в истории современной России, так как ее отсчет следует вести с 1991 г.¹³⁹. Ученые ИЗиСП датируют первый этап развития реформ 1992–1993 гг. На данном этапе были предприняты меры

перспективе «нового государственного управления» и «эффективного государства»: сб. науч. трудов. Вып. 16: Административная реформа в России: политико-правовое и управленческое измерение / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2004. С. 225–238; *Его же*. Административная реформа и административное судопроизводство: к вопросу о соотношении и проблемах определения содержания // Новое отраслевое законодательство: проблемы теории и практики: сб. материалов межвуз. науч.-практ. конф. Н. Новгород: Нижегород. правовая акад., 2004. Ч. 1. С. 5–29; *Его же*. Административная реформа: итоги первого этапа в административно-правовом измерении // Российское правовое государство: итоги формирования и перспективы развития: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (Воронеж, 14–15 ноября 2003 г.). Воронеж: Изд-во ВГУ, 2004. Вып. 2. С. 95–142.

¹³⁸ См.: Шаров А. В. Об основных элементах административной реформы // Журн. рос. права. 2005. № 4. С. 19.

¹³⁹ См.: Тихомиров Ю. А. Правовые аспекты административной реформы // Законодательство и экономика. 2004. № 4. С. 29.

по «департизации» государственного аппарата и формированию федеральных органов исполнительной власти¹⁴⁰.

Второй этап административной реформы проходил в 1996–1998 гг., причем в качестве основного направления выделялась и обосновывалась необходимость подготовки концепции новой системы исполнительной власти и обеспечения правового порядка в государственном управлении. С сентября 1996 по май 1997 г. были подготовлены несколько вариантов Концепции административной реформы, в которой были обозначены следующие проблемы: взаимоотношения граждан и власти; наделение исполнительной власти новыми функциями; реформирование государственной службы; борьба с коррупцией в системе управления. 13 марта 1998 г. в Администрации Президента РФ состоялось обсуждение проекта Концепции административной реформы, реализацию которой было запланировано начать в 2000 г.

Третий этап административной реформы (1999–2000 гг.) тесно связан с деятельностью Центра стратегических разработок, в котором к началу 2000 г. была подготовлена новая Концепция административной реформы на основе предыдущей. Однако и на данном этапе, как и на двух предыдущих, не было достигнуто ощутимых практических результатов. По сути, все три рассмотренных этапа реформы являлись подготовительными. И только четвертый (2003–2005 гг.) и следующий за ним пятый этап, начавшийся в 2006 г., могут рассматриваться как этапы действенного реформирования системы исполнительной власти и государственной службы в целом, а также таможенных органов и таможенной службы в частности. Острая необходимость в проведении административной реформы отмечалась в Послании Президента РФ Федеральному Собранию в 2003 г.¹⁴¹, и нашла свое продолжение в Послании 2004 г.¹⁴².

¹⁴⁰ Подробнее об этапах административной реформы см.: Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. С. 6–13.

¹⁴¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Рос. газ. 2003. 17 мая.

¹⁴² Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Рос. газ. 2004. 27 мая.

Направляющей нормативно-правовой базой осуществления мероприятий реформы послужил, в первую очередь, Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг.»¹⁴³, в котором были поставлены следующие задачи:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение функций надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственных услуг гражданам и юридическим лицам;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В связи с этим Правительству РФ было поручено образовать комиссию по проведению административной реформы и утвердить соответствующее положение, что нашло свое отражение в акте пролонгированного действия – Постановлении Правительства РФ «О правительственной комиссии по проведению административной реформы»¹⁴⁴ от 31 июля 2003 г. № 451, согласно которому созданная структура становилась координационным органом по обеспечению выполнения приоритетных направлений. В 2004 г. была образована Комиссия при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления¹⁴⁵. Однако, по мнению отечествен-

¹⁴³ См.: О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 гг. : указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 30. Ст. 3046.

¹⁴⁴ См.: О правительственной комиссии по проведению административной реформы : пост. Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 31. Ст. 3150.

¹⁴⁵ См.: О мерах по совершенствованию государственного управления : указ Президента РФ от 16 июля 2004 г. № 910 (в настоящее время утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 29. Ст. 3019.

ных специалистов, проведения подобных мероприятий было недостаточно, следовало дополнительно установить какие-либо «конституционно-правовые и административно-правовые параметры»¹⁴⁶, так как их отсутствие серьезным образом сказывалось на низкой эффективности процесса реформ. На сегодняшний день действует комиссия при Президенте РФ по вопросам реформирования и развития государственной службы¹⁴⁷.

Важнейшим документом в рамках определения основных направлений проведения реформы стала новая Концепция административной реформы в РФ (далее – Концепция), одобренная Правительством РФ 25 октября 2005 г.¹⁴⁸ На 2006–2010 гг. в Концепции были намечены следующие задачи:

- повышение качества и доступности государственных услуг;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Поставленные Концепцией задачи определили основные параметры проведения реформы:

- внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;

¹⁴⁶ Старилов Ю. А. Предисловие. Административная реформа в России : политико-правовое и управленческое измерение : сб. науч. трудов. Вып. 16. Воронеж : Изд-во ВГУ, 2004. С. 3.

¹⁴⁷ См.: О комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам реформирования и развития государственной службы от 15 декабря 2008 г. № 1775 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 34. Ст. 4169; № 51. Ст. 6286.

¹⁴⁸ См.: Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : одобрена Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

- оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;
- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;
- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы.

Руководителями таможенной службы неоднократно отмечалось, что административная и таможенная реформа – это самостоятельные политико-правовые явления. А. Е. Жерихов, выступая 17 ноября 2005 г. на первой Всероссийской конференции таможенных брокеров, указывал, что таможенная система находится в условиях двух реформ: таможенной, обусловленной вступлением в действие нового ТК РФ, и административной реформы, вследствие которой таможенная служба стала работать в новом статусе (здесь подразумевается изменение структуры органов исполнительной власти весной 2004 г.)¹⁴⁹. В докладе руководителя ФТС России А. Ю. Бельянинова на международной конференции «Таможенная реформа: инструмент интеграции России в мировую экономику», проходившей в Москве 22 ноября 2007 г., отмечалось, что таможенная реформа тесно сопряжена с решением конкретных проблем, возникших в результате бурного роста внешнеторгового оборота нашей страны¹⁵⁰, а не каких-либо иных факторов.

Точкой отсчета реформы таможенной службы является принятие нового кодифицированного специального норма-

¹⁴⁹ См.: Выступление руководителя ФТС России А. Е. Жерихова на первой Всероссийской конференции таможенных брокеров 17 ноября 2004 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.customs.ru/ru/docs/appearances/detail.php?from286=3&id286=2990&i286=24>

¹⁵⁰ См.: Доклад руководителя ФТС России А. Ю. Бельянинова на международной конференции «Таможенная реформа: инструмент интеграции России в мировую экономику», Москва, 22.11.2007 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.customs.ru/ru/press/pub/printable.php?id286=17188>

тивно-правового акта в данной сфере – ТК РФ от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ, вступившего в силу с 1 января 2004 г. Именно ТК РФ должен признаваться ключевым нормативно-правовым актом, принятым в ходе административной реформы в таможенной системе и оказавшим определяющее влияние на ее ход и содержание. Нормами ч. 1 ст. 402 ТК РФ закреплена система таможенных органов, непосредственно состоящая из федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области таможенного дела, региональных таможенных управлений, таможен, таможенных постов. Функции, права и обязанности таможенных органов определяются в гл. 39 ТК РФ.

Значение кодифицированного акта для реформы таможенной системы сложно переоценить, так как он существенным образом отличался от прежнего таможенного законодательства и действительно мог признаваться принципиально новым. В ТК РФ от 28 мая 2003 г. впервые уточнялся и конкретизировался предмет правового регулирования таможенного права, т.е. круг общественных отношений, подлежащих регулированию данной отраслью, был сужен (утратили силу нормы, регламентирующие нарушение таможенных правил и установление вследствие этого административной и уголовной ответственности). Отметим, что это обстоятельство оказало позитивное влияние на развитие таможенного права как подотрасли административного права¹⁵¹, т.е. ТК РФ отразил концептуально новое видение не только таможенного дела в целом, но и роль таможенных органов в его непосредственном осуществлении¹⁵².

Аналитики ФТС России указывают на следующие цели и причины принятия ТК РФ:

- содействие внешней торговле;
- оптимизация таможенного администрирования;
- устранение коллизий таможенного законодательства с другими законами;

¹⁵¹ См.: *Матвеева Т. А.* Новое таможенное законодательство. Таможенное право : учеб. пособие / сост. Т. А. Матвеева. Воронеж : Изд-во ВГУ, 2005. С. 6.

¹⁵² См.: *Марченко Р. А.* Понятие административно-правового режима обеспечения таможенного дела в Российской Федерации // *Административное право и процесс.* 2007. № 2. С. 13.

унификация российского законодательства с общепризнанными нормами и принципами¹⁵³.

С принятием ТК РФ приоритеты таможенной деятельности существенно изменились. Она стала более ориентированной на соответствие международным стандартам по содействию внешней торговле¹⁵⁴, учет интересов всех участников внешнеэкономической деятельности. Специалисты отмечают, что ТК РФ от 28 мая 2003 г. изменил концепцию таможенного регулирования в сторону способствования внешнеэкономическим операциям, ориентируясь, прежде всего, на мировые стандарты¹⁵⁵.

Веским аргументом, свидетельствующим о том, что таможенная реформа может рассматриваться как самостоятельное направление в рамках административной реформы, проводимой в Российской Федерации, также является принятие Концепции развития таможенных органов Российской Федерации, которая была утверждена Распоряжением Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. № 2225-р¹⁵⁶. Ее содержание подтверждает присутствие отдельного направления реформирования таможенного дела, в котором приоритетной является реализация целей и задач в соответствии с универсальными принципами Всемирной таможенной организации: стандартизация, прозрачность и предсказуемость; баланс между таможенным контролем и мерами, содействующими торговле; минимальное вмешательство в процессы внешнеторговой деятельности; ориентир на потребителей; сотрудничество и партнерство с деловыми кругами¹⁵⁷.

¹⁵³ См.: Таможенная служба Российской Федерации : (итоги и перспективы). 2003–2008 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.customs.ru/ru/activities/analytic/prospects>

¹⁵⁴ См., например, Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур 1973 г. (Киотская конвенция) от 18 мая 1973 г. [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru

¹⁵⁵ См.: Халипов С. В. Таможенное регулирование и таможенное законодательство : давайте разбираться [Электронный ресурс]. URL: http://www.tamognia.ru/articles/law/article_14

¹⁵⁶ Концепция развития таможенных органов Российской Федерации : утв. Распоряжением Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. № 2225-р. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 2. Ст. 260.

¹⁵⁷ См.: Международный бизнес-форум «Таможенная служба России: реформа и перспектива» завершил работу [Электронный ресурс]. URL: <http://www.customs.ru/ru/press/index.php?&date 286=200505&id286=5603>

Таким образом, принятие специального кодифицированного нормативно-правового акта в сфере таможенного дела послужило точкой отсчета начала таможенной реформы как самостоятельного направления административной реформы в Российской Федерации и явилось наиболее значимым и полноценным ее результатом вплоть до настоящего времени. Следующим этапом станет вступление в силу Таможенного кодекса Таможенного союза, которое планируется в июле 2010 г.

Существенное влияние на реформирование и текущую деятельность таможенных органов в Российской Федерации в период 2004–2009 гг., безусловно, оказали важнейшие нормативно-правовые акты, установившие трехуровневую структуру федеральных органов власти (министерство – служба – агентство): Указы Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹⁵⁸ и от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»¹⁵⁹.

До марта 2004 г. непосредственное руководство таможенным делом в полном объеме осуществлял Государственный таможенный комитет Российской Федерации (ГТК РФ), который возглавлял, объединял и направлял деятельность таможенных органов и как федеральный орган исполнительной власти нес полную ответственность за реализацию таможенной политики Российской Федерации, обеспечение соблюдения законодательства в таможенном деле и иного законодательства, развитие, укрепление единства и целостности всей системы таможенных органов, возглавляемых им. Помимо этого ГТК РФ имел право самостоятельно выполнять правотворческие, координационные и контрольные функции в сфере таможенного дела.

Общее руководство, выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере развития таможенного дела были возложены на Министерство экономического развития и торговли РФ¹⁶⁰. Министерство финансов

¹⁵⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

¹⁵⁹ Там же. 2008. № 20. Ст. 2290.

¹⁶⁰ См.: Вопросы Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации : пост. Правительства РФ от 7 апреля 2004 г.

РФ также получило некоторые полномочия в сфере таможенного дела, а именно: функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств; функции контроля за исполнением нормативно-правовых актов по вопросам исчисления и взимания таможенных платежей¹⁶¹. Еще один образованный орган – Федеральная служба по тарифам – был призван осуществлять функции по контролю и надзору за применением ставок таможенных пошлин к товарам, перемещаемым через таможенную границу России, их систематизацией¹⁶².

Реформирование таможенных органов было решено производить на основании самостоятельной Концепции развития таможенных органов РФ, реализация мероприятий была поручена Министерству экономического развития и торговли и Министерству финансов. В результате таможенное дело оказалось «разделенным на две части», и подверглось управлению со стороны сразу двух министерств, но при этом сферы таможенного регулирования были обозначены недостаточно четко. Этот феномен, не имеющий аналогов в мировой практике, был назван учеными «совмещенным управлением¹⁶³», и предусматривал «двойной контроль» деятельности таможенных органов¹⁶⁴. Среди специалистов существует мнение, что в результате изменения структуры органов исполнительной власти таможенные органы потеряли самостоятельность, что их целесообразно было бы подчинить не Министерству эконо-

№ 187 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 15. Ст. 1480. (В настоящее время утратило силу).

¹⁶¹ См.: Положение о Министерстве финансов РФ : утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329 (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31. Ст. 3258.

¹⁶² См.: Положение о Федеральной службе по тарифам : утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 332 (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 29. Ст. 3049.

¹⁶³ *Новиков А. Б.* О статусе таможенных органов РФ [Электронный ресурс]. URL: http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/SCIETIFICALARTICLES/2006/Novikov_AB

¹⁶⁴ См.: *Халипов С. В.* Двойной контроль за деятельностью таможенных органов [Электронный ресурс]. URL: http://www.tamognia.ru/articles/law/article_17

мического развития и торговли РФ, а Министерству финансов РФ, так как таможенная и налоговая службы в современных реалиях выступают основными «донорами» бюджета и управление ими должно находиться в одних руках¹⁶⁵.

Однако необходимо отметить, что в результате всех перечисленных мероприятий в области реформирования органов исполнительной власти в сфере таможенного дела достичь реальной оптимизации функционирования и управления в системе таможенных органов так и не удалось. Вместо изменения структуры и корректировки функций органов исполнительной власти с целью повышения эффективности их работы, т.е. их четкого разграничения, исключения дублирования, сокращения количества государственных служащих и структур, занятых в их осуществлении, и т.п. произошли прямо противоположные изменения, сформировавшие более громоздкую систему. Это привело к так называемому «рассеиванию» функций. Обилие контролирующих функций у структур, косвенно влияющих на осуществление таможенного дела в Российской Федерации, также не могло положительно повлиять на эффективность работы таможенных органов, так что на сегодняшний день говорить о достижении оптимизации функций государственных органов в сфере таможенного дела явно преждевременно.

Ситуация в таможенной системе несколько изменилась в 2006 г., когда в результате объективного анализа предварительных итогов административной реформы таможенной системы обнаружилась неэффективность деятельности двух министерств в сфере управления таможенным делом. 11 мая 2006 г. был принят Указ Президента РФ № 473, который установил, что руководство ФТС России должно осуществлять Правительство РФ, а функции Министерства экономического развития и торговли по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области таможенного дела должны быть переданы ФТС России. Вслед за этим было принято новое Положение о Федеральной таможенной службе, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459, в соответствии с которым ФТС России

¹⁶⁵ См.: Бакаева О. Ю. Таможенные фискальные доходы : правовое регулирование / под ред. Н. И. Химичевой. М. : Статут, 2005. С. 9–10.

как федеральному органу исполнительной власти был возвращен целый ряд функций: правотворческих, управленческих, надзорных и контрольных. В соответствии с Федеральным законом от 26 июня 2008 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области таможенного дела» Министерство финансов РФ осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере таможенных платежей и определения таможенной стоимости товаров.

Тем не менее на сегодняшний день существенных изменений в системе таможенных органов так и не произошло. По-прежнему сохраняется четырехзвенная структура таможенных органов: ФТС России – региональные таможенные управления – таможни – таможенные посты, которую многие специалисты считают оправданной и целесообразной¹⁶⁶. Вызывает некоторые вопросы содержание правового статуса и функциональное назначение региональных таможенных управлений, которые в условиях оптимизации функций государственных органов исполнительной власти и сокращения числа органов, подразделений, отделов и государственных служащих, занятых в управлении, олицетворяют собой обратный процесс бюрократизации таможенного дела¹⁶⁷. Представляется, что законодательство в сфере установления компетенции таможенных органов нуждается в корректировке, главным образом, в закреплении более точных понятий таможенных органов, позволяющих судить о том, какое место в системе они занимают.

В заключение отметим, что так называемую «таможенную реформу» целесообразно отграничивать от административной реформы в целом, т.е. рассматривать ее как обособленное направление реформирования законодательства, самостоятельный сегмент общей реформы, отдельную сферу развития законодательства, в связи с тем, что:

¹⁶⁶ См.: Бакаева О. Ю. Таможенные фискальные доходы : правовое регулирование / под ред. Н. И. Химичевой. С. 20.

¹⁶⁷ Общее положение о региональном таможенном управлении : утв. Приказом ФТС России от 12 января 2005 г. № 7 (с послед. изм. и доп.) // Бюл. нормат. актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 14.

– точкой отсчета срока таможенной реформы явился не Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314, существенно изменивший систему и структуру органов исполнительной власти в Российской Федерации (в том числе введивший новое управление таможенной сферой), а принятый ранее ТК РФ от 28 мая 2003 г., который кардинально изменил правовые приоритеты таможенного дела и установил новое направление развития таможенной системы, сориентировав ее, в первую очередь, на достижение мировых стандартов таможенной деятельности и таможенного регулирования, и только во вторую очередь – на совершенствование системы управления таможенным делом и функционирования таможенной службы;

– реформирование таможенных органов осуществляется на основе самостоятельной Концепции развития, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. № 2225-р, что является отнюдь не случайным фактом, т.е. проведение реформы системы государственных органов со столь ярко выраженной спецификой деятельности и правового статуса в соответствии с общей концепцией реформирования обоснованно представляется невозможным.

Исходя из всего сказанного выше, предварительная оценка результатов реформы таможенных органов в период 2003–2009 г. заключается в следующем:

– собственно «таможенную реформу», т.е. совершенствование таможенного администрирования путем постепенного перевода таможенного дела на более высокий уровень мировых и международных стандартов, следует признать результативной и перспективной с точки зрения дальнейшего ее осуществления в заданном направлении;

– административная реформа в отношении управления таможенным делом в период 2003–2009 гг. не принесла значимых результатов, так как представляла собой не планомерное достижение оптимизации функций органов государственного управления таможенным делом и повышения его эффективности, а была экспериментом по наделению правотворческими и контрольными функциями двух министерств (не являвшихся таможенными органами), в результате которого в 2006 г. был осуществлен возврат к исполнению всего необходимого объема функций специальным ведомством – ФТС России;

– структура таможенных органов в данный период не была изменена, что также может считаться недостатком административной реформы.

§ 2. Совершенствование системы нормативно-правовых актов, регулирующих гласность в организации и деятельности таможенных органов

Правовая реформа немыслима без обновления законодательства, поэтому совершенствование нормативно-правовой базы функционирования органов исполнительной власти в рамках административной реформы является одним из приоритетных и, следовательно, наиболее результативным направлением. Нами уже были отмечены выше нормативно-правовые акты, принятие которых носило системообразующий характер, однако следует также рассмотреть документы, непосредственно регулирующие гласность функционирования органов исполнительной власти. Отечественные административисты в качестве цели административной реформы абсолютно верно называют повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти путем установления взаимодействия с институтами гражданского общества, т.е. обеспечения открытости функционирования власти и ее доступности гражданам¹⁶⁸. Именно в этом направлении развивается реформа в последние годы.

В рассмотренный период активно проводилось реформирование государственной службы на основании программы, утвержденной Указом Президента РФ на период с 2003 по 2005 г.¹⁶⁹ и продленной Указом от 12 декабря 2005 г. № 1437¹⁷⁰, в соответствии с которой были приняты Федеральные законы

¹⁶⁸ См.: Ноздрачев А. Ф. Гражданин и государство : взаимоотношения в XXI веке // Журн. рос. права. 2005. № 9. С. 16.

¹⁶⁹ См.: Реформирование государственной службы РФ (2003–2005 годы) : федер. программа : утв. Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г. № 1336 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 47. Ст. 4664.

¹⁷⁰ См.: О продлении срока реализации федеральной программы «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» на 2006–2007 годы : указ Президента РФ от 12 декабря 2005 г. № 1437 // Собр. законодательства Рос. Федерации 2005. № 51. Ст. 5514.

«О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации», обозначившие новый этап развития государственной службы в Российской Федерации.

Принятие данных федеральных законов, по мнению исследователей, дало «необходимый импульс для совершенствования и надлежащей регламентации административных процедур»¹⁷¹, однако не решило целого ряда проблем, поскольку многие их положения признаются спорными и противоречивыми¹⁷². В современной юридической науке существует точка зрения, что законодательство о государственной службе обновлено фрагментарно, поэтому говорить о создании комплексной нормативно-правовой базы государственной службы пока рано. Это связано с тем, что реформа государственной службы проводилась в определенном «отрыве» от административной реформы, многие нормативные и организационные решения носили «технологический», внутрисистемный характер и не всегда соответствовали целям и задачам административной реформы в целом¹⁷³.

Самостоятельной проблемой является неэффективность реализации ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Специалисты, проводившие мониторинг по данному вопросу, отмечают, что в качестве причин могут быть названы: отсутствие актов, конкретизирующих отсылочные нормы закона, – 75 % опрошенных; нечеткость норм закона – 50 %; отсутствие его экономической и финансовой обеспеченности – 62,5 %; методических рекомендаций и разъяснений со стороны органа, управляющего государственной службой, – 43,7 %; невысокая правовая культура – 37,5 %; незнание содержания закона – 31,2 % опрошенных. В качестве необходимых мер абсолютное большинство экспертов

¹⁷¹ Ноздрачёв А. Ф. Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы // Законодательство и экономика. 2006. № 1. С. 20.

¹⁷² См. подробнее: Старилов Ю. Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журн. рос. права. 2004. № 9. С. 11–25.

¹⁷³ См.: Глушко Е. К. Государственная служба и административная реформа [Электронный ресурс] // Публично-правовые исследования: ежегодник. 2006. Т. 1. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

предлагают не только принятие нормативно-правовых актов, конкретизирующих отсылочные нормы закона, но и создание особого органа по управлению государственной службой, в частности федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства о государственной гражданской службе, – таково мнение 31,2 % опрошенных¹⁷⁴.

1 февраля 2005 г. Президентом РФ был принят пакет указов, конкретизировавших ряд важнейших вопросов правового регулирования статуса государственного служащего¹⁷⁵. Проблемы дальнейшего развития государственной службы нашли свое разрешение в других актах Президента РФ¹⁷⁶, безуслов-

¹⁷⁴ См.: *Ноздрачёв А. Ф.* Мониторинг реализации ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе РФ» // Законодательство и экономика. 2007. № 7. С. 4–18.

¹⁷⁵ О проведении аттестации гражданских служащих РФ : указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6. Ст. 437; О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими РФ и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня) : указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 111 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6. Ст. 438; О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ : указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6. Ст. 439; О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы РФ федеральным гражданским служащим : указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 113 (в ред. Указа от 25 июля 2006 г. № 763) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6. Ст. 440; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3459.

¹⁷⁶ Положение о персональных данных государственного гражданского служащего РФ и ведении его личного дела : утв. Указом Президента РФ от 30 мая 2005 г. № 609 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 23. Ст. 2242; О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих : указ Президента РФ от 18 июля 2005 г. № 813 (в ред. Указа от 6 декабря 2007 г. № 1643) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3134; 2007. № 50. Ст. 6255; О реестре должностей федеральной государственной гражданской службы : указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. № 1574 (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 1. Ст. 118; О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих РФ : указ Президента РФ от 28 декабря 2006 г. № 1474 (в ред. Указа от 6 декабря 2007 г. № 1643) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 203; № 50.

но, оказавших влияние на становление и таможенной службы. Однако из-за несовершенства федеральных законов, действующих в сфере правового регулирования государственной службы (в первую очередь это касается недостаточно четкой формулировки и систематизации принципов государственной службы), мы не можем в полной мере оценить эффективность актов Президента РФ.

Сложность анализа содержания реформы таможенной службы заключается и в том, что в данной сфере действует ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21 июля 1997 г., принятый в период второго этапа реформ и действующий с целым рядом изменений и дополнений. Принятие и применение данного закона представляется своевременным: как мы уже определили, таможенная служба является особым (специальным) видом государственной службы в Российской Федерации, поскольку имеет межотраслевой характер правового регулирования, самостоятельную специфику сферы деятельности таможенного служащего (таможенное дело) и многофункциональный характер организации и деятельности, предполагающий сочетание признаков и функций управленческой, военной и специальной государственной службы (функции собственно таможенных органов (органов исполнительной власти), правоохранительных органов; военизированный характер организации и служебной дисциплины). В связи с этим существование специального федерального закона о таможенной службе представляется обоснованным и целесообразным.

В настоящее время ведется работа над законопроектом «О государственной правоохранительной службе Российской Федерации», который активно обсуждается¹⁷⁷, при этом возника-

Ст. 6255; Положение о порядке проведения экспериментов в ходе реализации федеральных программ развития федеральной государственной гражданской службы : утв. Указом Президента РФ от 6 июня 2007 г. № 722 (в ред. Указа от 6 декабря 2007 г. № 1643) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 24. Ст. 2897; № 50. Ст. 6255, и др.

¹⁷⁷ См., например: *Ноздрачев А. Ф.* Преобразования в системе государственной службы в контексте административной реформы. С. 24–26; *Заводчиков Н.* О проекте федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2006. № 5. С. 22–30.

ет проблема с трактовкой некоторых терминов. Б. В. Россинский, обращает внимание на то, что даже термин «государственная служба в правоохранительных органах» является неудачным, так как в российской правовой науке и законодательстве не существует полноценной дефиниции понятия «правоохранительные органы»¹⁷⁸. Ученые также указывают на то, что законодатель не случайно в тексте ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» несколько раз упоминает о целесообразности принятия специальных федеральных законов об отдельных видах государственной службы, однако виды государственной службы, требующие отдельного нормативно-правового регулирования, сам закон не устанавливает¹⁷⁹. Указанный пробел в законодательстве отнюдь не лишает смысла существование специальных федеральных законов, регулирующих порядок прохождения государственной службы в прокуратуре, милиции, судебной системе и таможенных органах, а напротив, позволяет по умолчанию трактовать содержание данного пробела в праве как дозволение принятия федеральных законов, устанавливающих статус любого вида государственной службы.

В настоящее время среди молодых ученых культивируется суждение о том, что отсутствие закона о правоохранительной службе осложняет комплексное понимание правового статуса сотрудника таможенного органа, а его принятие позволит упорядочить вопросы прохождения правоохранительной службы и приведет к единообразию всю систему государственной службы Российской Федерации¹⁸⁰. Указанное мнение выглядит, по меньшей мере, странно, так как отсылка к конкретным действиям сотрудников таможенной службы правоохранительного характера (составление протокола об ад-

¹⁷⁸ См.: *Россинский Б. В.* О законодательной дефиниции государственной службы // История становления и современное состояние исполнительной власти в России / отв. ред. Н. Ю. Хаманёва. М. : Новая правовая культура, 2003. С. 161.

¹⁷⁹ См.: *Старилов Ю. Н.* Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журн. рос. права. 2004. № 9. С. 22.

¹⁸⁰ См.: *Самойлов А.* Особенности и проблемы правового статуса сотрудников таможенной службы // Государственная служба. 2007. № 6. С. 118–121.

министративном правонарушении, совершение неотложных оперативно-розыскных действий и т.д.) не может исключать и иного (управленческого) характера деятельности таможенных органов. Отсутствие названного закона рассматривается другими авторами как коллизия или пробел в праве, поскольку «в законах, определяющих статус отдельных видов правоохранительных органов, отсутствует единый подход, единая модель и структура правового регулирования статуса служащих правоохранительной службы»¹⁸¹, а наличие значительного числа бланкетных норм, отсутствие конкретных и четких формулировок, определяющих то или иное право, гарантию или обязанность, затрудняет реализацию этих законов.

В данной связи обращает на себя внимание мнение А. Ф. Ноздрачева о том, что новый закон в случае его принятия должен носить системообразующий характер, а специальные законы, действующие в отношении самостоятельных видов государственной службы, не могут быть полностью отменены. В защиту ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» свидетельствует то, что он позволяет регулировать статус гражданских государственных служащих и сотрудников правоохранительных подразделений таможенных органов, а новый закон о правоохранительной службе общего характера этого предусмотреть не может. Более того, в качестве серьезного недостатка проекта также отмечено, что он не отражает специфику статуса сотрудников таможенных органов, систему специальных званий таможенной службы и порядок их присвоения, порядок прохождения службы, особенности социального обеспечения, гарантии¹⁸².

Принятие одного закона, регулирующего «правоохранительную службу», действительно не может решить большинства проблем. На наш взгляд, более детальная проработка действующих законов в сфере государственной службы и внесение в них изменений, направленных не на обобщение, а на

¹⁸¹ *Бакун В. М.* Административно-правовой статус служащих правоохранительной службы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М. : РАГС, 2006. С. 8–9.

¹⁸² См.: *Ноздрачев А. Ф.* Таможенная служба // Законодательство и экономика. 2006. № 8. С. 59–60.

конкретизацию отдельных норм, принесет более действенные и скорые результаты.

Отметим, что таможенное законодательство в годы активного реформирования развивалось в направлении установления открытости функционирования таможенной системы. С этой целью разрабатывались административные регламенты – нормативно-правовые акты, устанавливающие какую-либо административную процедуру осуществления действий и принятия решения органом исполнительной власти либо в связи с непосредственным обращением гражданина или организации в целях реализации их прав и законных интересов, либо в связи с исполнением в соответствии с законодательством возложенных на орган исполнительной власти полномочий¹⁸³. Их практическое значение заключается в том, что они направлены на создание исчерпывающих перечней, механизма и последовательности выполнения каких-либо действий, процедур, их стадий, сроков, вариантов исполнения и принятия решений, результатов, должностного положения исполнителя и т.д. Сама идея регламентации рассматривается как правильная и актуальная, поскольку регламенты могут стать «мостиком к действительно эффективной автоматизации деятельности госаппарата, применения технологий «электронного правительства»¹⁸⁴.

В качестве ориентира разработки административного регламента Правительством РФ в первую очередь был представлен Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный Постановлением от 19 января 2005 г. № 30¹⁸⁵. Удачным здесь специалисты считают указание на нормативное установление обязанности федеральных органов исполнительной власти разрабатывать административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государ-

¹⁸³ См.: *Нарышкин С. Е.* Административная реформа в России : некоторые итоги и задачи юридической науки // Журн. рос. права. 2006. № 11. С. 10.

¹⁸⁴ *Калинин А.* О регламентации деятельности госорганов // Общество и экономика. 2007. № 2/3. С. 163.

¹⁸⁵ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 4. Ст. 305.

ственных услуг¹⁸⁶. Следующим был принят Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452¹⁸⁷, где детально определено положение о том, что размещение информации о предоставляемых государственных услугах является составным элементом доступности для граждан и организаций оказываемых услуг.

Более важное значение, на наш взгляд, имело Постановление Правительства РФ «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» от 11 ноября 2005 г. № 678¹⁸⁸, в котором были конкретно обозначены порядок разработки и механизм утверждения административных регламентов. Основной проблемой, которая оставалась нерешенной, было разграничение понятий «функция государственного органа» и «государственная услуга». Например, Концепция административной реформы трактует государственную услугу как взаимодействие заявителя с органами власти¹⁸⁹, в то же время Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 рассматривает услугу не как взаимодействие, а как «благо». Отметим, что в понятие «услуга» вкладывается способ удовлетворения потребностей граждан и юридических лиц, при этом Конституция РФ рассматривает его как вид материальной деятельности (ст. 8, 74), а ГК РФ – как объект гражданских прав (ст. 128, 129)¹⁹⁰; иные федеральные законы – как действия по оказанию помощи клиенту социальной службы¹⁹¹.

¹⁸⁶ См.: *Яцкин А. В.* Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журн. рос. права. 2006. № 10. С. 19.

¹⁸⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 31. Ст. 3233.

¹⁸⁸ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 47. Ст. 4933.

¹⁸⁹ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : одобрена Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

¹⁹⁰ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹⁹¹ См., например: Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации : федер. закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ

В науке административного права по поводу решения этого вопроса среди специалистов также нет единодушия. Одни авторы считают, что оказание публичных услуг тесно связано с функционированием государственной службы (государственного аппарата), т.е. непосредственного исполнителя услуги, но при этом понятия «государственная услуга» и «публичная услуга» не тождественны, так как последнее имеет более широкое значение¹⁹². Другая точка зрения предполагает, что государственная услуга – одна из разновидностей государственной функции и, следовательно, является неотъемлемым свойством органа власти¹⁹³. Некоторые специалисты рассматривают термин «таможенная услуга» в значениях «таможенное дело» и «таможенная деятельность». Виды услуг, как правило, перечисляются, но не расшифровываются, не раскрывается их специфическая юридическая природа. Это считается пробелом таможенного законодательства, который следует устранить¹⁹⁴. Специалистами справедливо отмечаются недостатки действующего регулирования сферы оказания государственных услуг – бессистемность, отсутствие единых требований к их качеству, трудности контроля их оказания со стороны институтов гражданского общества¹⁹⁵.

Одним из важнейших достижений реформы последних лет явилось формирование нормативно-правовой базы практической реализации гласного и открытого функционирования таможенных органов, обеспечения информирования и консультирования граждан по вопросам таможенной деятельности в

// Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 50. Ст. 4872; О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов : федер. закон от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 32. Ст. 3198.

¹⁹² См.: *Терещенко Л. К.* Услуги : государственные, публичные, социальные // Журн. рос. права. 2004. № 10. С. 15–17.

¹⁹³ См.: *Нестеров А. В.* Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 22.

¹⁹⁴ См.: *Новиков А. Б.* Концепция «сервисной таможни» в системе административной реформы в Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2006. № 10. С. 19–20.

¹⁹⁵ См.: *Нарышкин С. Е.* Административная реформа в России : некоторые итоги и задачи юридической науки. С. 8.

рамках рассмотренного нами направления регламентации порядка оказания государственных услуг. Как нами уже указывалось, в состав данной нормативно-правовой базы входят следующие нормативно-правовые акты, разработка и принятие которых стали возможны только в условиях административной и таможенной реформ:

– Административный регламент ФТС по предоставлению государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов, утвержденный Приказом ФТС России от 24 мая 2006 г. № 469;

– Административный регламент ФТС по исполнению государственной функции организации приема граждан, обеспечения своевременного и полного рассмотрения обращений граждан, принятия по ним решений и направления ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок, утвержденный Приказом ФТС России от 10 сентября 2009 г. № 1660.

Участниками опроса, проведенного среди должностных лиц Воронежской таможни и таможенных постов (см. прил. 2) были определены нормативно-правовые акты, наиболее значимые, по их мнению, для практического осуществления расширения гласности в таможенной системе в рамках административной реформы. Большинство таможенных служащих в качестве основного нормативного акта, определяющего все основные направления развития гласности в таможенной системе, был назван ТК РФ (52 % опрошенных), что, на наш взгляд, соответствует истине. Административный регламент ФТС по предоставлению государственной услуги по информированию был отмечен 26 % опрошенных; Административный регламент ФТС по исполнению государственной функции организации приема граждан, обеспечения своевременного и полного рассмотрения обращений граждан, принятия по ним решений и направления ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок – 22 % опрошенных таможенных служащих.

Указанная нами и подтвержденная результатами опроса иерархия нормативно-правовых актов, регламентирующих

гласность таможенной службы, является обоснованной, поскольку в полной мере демонстрирует самостоятельность таможенной реформы как отдельного направления административной реформы в Российской Федерации и подчеркивает приоритет расширения гласности в таможенной системе над иными направлениями реформирования.

В рамках реформы, что немаловажно, производилось также совершенствование системы нормативно-правовых актов, регулирующих информационный обмен. Корректировка законодательства в данной сфере была вызвана не только потребностями реформы, но и стремлением соответствовать мировым техническим стандартам по информатизации общества и деятельности таможенных органов. В настоящее время по-прежнему актуальными являются Закон РФ «О средствах массовой информации» от 27 декабря 1991 г. № 2124-1¹⁹⁶; Федеральный закон «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» от 13 января 1995 г. № 7-ФЗ¹⁹⁷.

В связи с развитием информационных технологий и механизма информационного обмена утратили силу ранее действовавшие Федеральные законы: «Об участии в международном информационном обмене» от 4 июля 1996 г. № 85-ФЗ¹⁹⁸ и «Об информации, информатизации и защите информации» от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ¹⁹⁹. В настоящее время действует новый Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ²⁰⁰. Важным шагом на пути всеобщего расширения гласности в системе и структуре органов исполнительной власти является Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г., утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р²⁰¹.

¹⁹⁶ О средствах массовой информации : закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (с послед. изм. и доп.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

¹⁹⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 3. Ст. 170.

¹⁹⁸ См.: Там же. 1996. № 28. Ст. 3347.

¹⁹⁹ См.: Там же. 1995. № 8. Ст. 609.

²⁰⁰ См.: Там же. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

²⁰¹ См.: Там же. 2008. № 20. Ст. 2372.

По справедливому замечанию отечественных теоретиков и практиков законодательство, устанавливающее открытость функционирования органов государственной власти в целом и таможенных органов Российской Федерации в частности, нуждается в принятии дополнительных нормативно-правовых актов и дальнейшей корректировке действующих (речь идет не только об упомянутом выше проекте закона «О правоохранительной службе»).

Некоторые ученые считают, что в целях наиболее эффективного продолжения административной реформы демократический аспект административных процедур необходимо дополнительно отразить в иных (новых) федеральных законах, регламентирующих организацию и функционирование исполнительной власти: «О федеральных органах исполнительной власти»; «О регулировании отношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления»; «О праве доступа к информации»; а также в ведомственных актах, предусматривающих специфику рассмотрения жалоб и заявлений в функциональном аспекте²⁰². Одновременно отмечается целесообразность принятия федеральных законов «Об административных процедурах»²⁰³, «Об административных регламентах»²⁰⁴ и «О стандартах государственных услуг»²⁰⁵.

Подводя предварительные итоги, следует отметить, что создание и корректировка общих нормативно-правовых основ современной государственной службы в Российской Федерации в период 2003–2009 гг. имели исключительное значение для становления и дальнейшего развития таможенной службы.

Направление административной реформы, в рамках которого вплоть до настоящего времени осуществляется разра-

²⁰² См.: *Хабриева Т. Я.* Административная реформа : проблемы и решения // Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой. С. 34.

²⁰³ См.: *Медушевский А.* Административная реформа в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 4 (49). С. 156–161.

²⁰⁴ См.: *Яцкин А. В.* Правовое регулирование административных регламентов // Журн. рос. права. 2006. № 10. С. 23.

²⁰⁵ *Нестеров А. В.* Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 22–26.

ботка и принятие административных регламентов и сопутствующих им нормативно-правовых актов, имело реальный результат в виде принятия ТК РФ, а затем Административного регламента ФТС по предоставлению государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов. Данный нормативно-правовой акт поддерживает положения ТК РФ по информированию и консультированию граждан и организаций, конкретизирует их и является фактической правовой основой непосредственного административно-правового регулирования гласности функционирования таможенных органов Российской Федерации.

Развитие законодательства, регулирующего информационный обмен между органами исполнительной власти, гражданами и организациями, сформировало предпосылки для перехода на более высокий уровень информатизации, близкий к мировым стандартам. В целом процесс совершенствования нормативно-правовой базы обеспечения гласности в организации и деятельности органов исполнительной власти и в таможенных органах идет успешно в рамках проводимой административной реформы. Однако несмотря на достигнутые успехи в сфере стандартизации и регламентации сферы оказания государственных услуг по информированию и консультированию граждан и организаций о правовых актах и результатах деятельности таможенных органов, данный процесс имеет, на наш взгляд, ряд недостатков:

– «вялотекущий» (замедленный) темп развития (Президент и Правительство РФ изначально устанавливают достаточно длительные сроки проведения реформы, которые на практике (учитывая характер российского законодательного процесса) еще более удлиняются);

– половинчатый, осторожный характер изменений, не позволяющий кардинально перестроить действующее законодательство и максимально объективно и наиболее полно регламентировать достижения административной реформы в сфере обеспечения гласности в системе таможенных органов в уже действующих или вновь принятых нормативно-правовых актах;

– отсутствие системности в формировании нормативно-правовой базы (от принятия законов общего характера к подзаконным актам, конкретизирующим механизм оказания государственной услуги, т.е. целесообразнее было бы сначала принять федеральный закон «Об административных регламентах» и только затем, в соответствии с ним, – административные регламенты органов исполнительной власти).

§ 3. Роль административной реформы в установлении принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов

Роль административной реформы в процессе оформления существующей системы таможенных органов Российской Федерации, а также в закреплении и развитии принципа гласности их функционирования должна быть безоговорочно признана ведущей и исключительной. В настоящее время таможенные органы Российской Федерации имеют правовую базу на уровне мировых стандартов, финансовую поддержку Всемирного банка в сфере модернизации информационных технологий, возможность быстро и адекватно решать вопросы таможенной инфраструктуры, обустройства пунктов пропуска на границе²⁰⁶.

Согласно Концепции административной реформы, в 2006 г. в рамках реформирования осуществлялась работа по следующим направлениям, непосредственно затрагивавшим отдельные стороны таможенной деятельности и функционирования системы таможенных органов Российской Федерации²⁰⁷:

– разработка нормативно-правовой и методической базы для создания организационных, нормативно-правовых и методических основ принятия и применения процедур управления по результатам работы, стандартов государственных

²⁰⁶ См.: Матвеева Т. А. Новое таможенное законодательство // Таможенное право : учеб. пособие / сост. Т. А. Матвеева. Воронеж : Изд-во ВГУ, 2005. С. 15.

²⁰⁷ См.: Концепция административной реформы в Российской Федерации : одобрена Распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4720.

услуг и административных регламентов, механизма досудебного обжалования гражданами и организациями действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц; модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;

- разработка стандартов массовых общественно значимых государственных услуг, их внедрение на федеральном и региональном уровнях;

- разработка и принятие нормативных правовых актов, упраздняющих избыточные и дублирующие функции органов исполнительной власти, закрепляющих процедуры раскрытия информации о деятельности государственных органов;

- разработка и принятие нормативных правовых актов и методической базы для совершенствования действующей системы контроля и надзора, развития механизмов взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом, создания системы мониторинга по направлениям административной реформы и информирования общества о ее реализации и т.д.

В 2007–2009 гг. работа по указанным направлениям была продолжена, что позволило достичь следующих результатов:

- внедрение приоритетных стандартов государственных услуг, административных регламентов и электронных административных регламентов;

- совершенствование механизмов взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом, участие его представителей в подготовке и принятии общественно значимых решений, информирование общества о ходе административной реформы;

- обеспечение информационной открытости органов исполнительной власти;

- завершение разработки и внедрение систем информационного обеспечения органов исполнительной власти;

- внедрение механизмов, обеспечивающих распространение успешного опыта государственного управления, взаимодействие с общественностью по вопросам административной реформы и т.д.

В соответствии с Концепцией развития таможенных органов Российской Федерации, которая была утверждена Распо-

ряжением Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. № 2225-р²⁰⁸, было предусмотрено:

- внедрение новых информационно-технических средств обеспечения деятельности таможенных органов Российской Федерации;

- создание единой межведомственной автоматизированной системы сбора, хранения и обработки информации при осуществлении всех видов государственного контроля;

- создание операционного центра для обработки информации и принятия решений;

- совершенствование технологии формирования и ведения данных таможенной статистики в соответствии с международными стандартами.

Руководитель ФТС России А. Ю. Бельянинов в докладе на Международной конференции отметил, что в процессе завершения первого этапа реализации Концепции развития таможенных органов уже достигнуты положительные результаты мероприятий, направленных на совершенствование таможенного администрирования на основе международных стандартов качества, на дальнейшую гармонизацию законодательства РФ с общепризнанными нормами в области таможенного дела. В связи с этим в 2007 г. были подготовлены концепции законопроектов о внесении изменений в ТК РФ и КоАП РФ в части введения: единой процедуры таможенного транзита в соответствии с международными стандартами; института уполномоченного грузополучателя; института обязательного предварительного информирования таможенных органов. В настоящее время осуществляется и планируется дальнейшее расширение использования сети Интернет для обмена информацией и электронного декларирования товаров²⁰⁹.

²⁰⁸ См.: Концепция развития таможенных органов Российской Федерации : утв. Распоряжением Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. № 2225-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 2. Ст. 260.

²⁰⁹ См.: Доклад руководителя ФТС России А. Ю. Бельянинова на Международной конференции «Таможенная реформа: инструмент интеграции в мировую экономику», Москва, 22 ноября 2007 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.customs.ru/ru/press/pub/printable.php?id286=17188>

Таким образом, задачи по улучшению таможенного администрирования, а именно: уход от тотального контроля; содействие развитию внешней торговли, которое рассматривается как новая философия деятельности таможенной службы; повышение ответственности таможенных органов; ограничение ведомственного влияния – постепенно осуществляются²¹⁰. Все это прямо или косвенно влияет на повышение уровня открытости деятельности таможенных органов в Российской Федерации, однако, несмотря на относительную самостоятельность таможенной реформы как отдельного направления, следует отметить, что невозможно и нецелесообразно рассматривать ее в отрыве от общих направлений и предварительных результатов административной реформы. Оценка роли административной реформы в контексте расширения гласности в организации и деятельности таможенных органов может осуществляться только на основе анализа процесса реформирования института государственной службы Российской Федерации за последние годы.

Как свидетельствуют данные социологических опросов, являющиеся важным критерием определения успешности реформ, сегодня налицо вполне ощутимый рост числа россиян, положительно относящихся к реформам в России: по данным экспертов, за период с 1995 по 2004 г. эта цифра выросла практически в три раза — с 11 до 33 %; на 10–15 % уменьшилось число тех, кто негативно относился к реформам²¹¹. По результатам другого опроса граждан с августа 2005 по май 2006 г. наблюдалось повышение рейтинга Президента РФ, Государственной Думы, Правительства РФ в рамках проводимой административной реформы²¹², что также свидетельствует о позитивном отношении населения к реформе.

По мнению представителей президентской администрации, в деле реформирования государственной службы уже до-

²¹⁰ См.: Таможенная служба Российской Федерации (итоги и перспективы). 2003–2008 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.customs.ru/ru/activities/analytic/prospects>

²¹¹ См.: *Левашов В.* Отношение россиян к реформам и власти // Государственная служба. 2005. № 2. С. 51.

²¹² См.: *Егоров В.* Государственная власть и государственная служба в России : к новому качеству // Там же. 2006. № 5. С. 19.

стигнуты определенные результаты: сформирована правовая основа созданы условия для открытости и подконтрольности деятельности аппаратов государственных органов и государственных служащих гражданскому обществу, возможности выражения общественной оценки государственным служащим; оптимальные основы финансирования федеральной государственной службы²¹³.

Вопрос об открытости и гласности в деятельности государственной службы изначально ставился во главу угла, был представлен в качестве одного из важнейших принципов обновленной государственной службы. Специалисты РАГС провели социологическое исследование «Открытость государственной службы и взаимосвязь с институтами гражданского общества» 10–17 ноября 2005 г. в 24 субъектах РФ под руководством профессора В. Э. Бойкова. Ученые пришли к выводу о том, что население не обладает достаточной информацией о ходе административной реформы и реальном состоянии государственной службы в стране. Респондентами было высказано пожелание, чтобы государственные органы в своей деятельности были еще более открытыми: Президент РФ – 38,1 %, федеральные министерства и ведомства – 33 %; власть региона – 43,8 %, района или города – 51,1 %. Критериями оценки выступали три уровня открытости и прозрачности государственной службы в зависимости от ее функционального назначения: первый – прозрачность проведения кадровой политики и распределения административных полномочий; второй – обеспечение управленческой прозрачности путем формирования процедур, минимизирующих бюрократические проволочки; третий – прозрачность процесса принятия административных решений²¹⁴.

Для достижения наиболее эффективного взаимодействия с институтами гражданского общества необходимо организовать полноценное информирование общественности о целях, задачах и ходе реализации административной реформы,

²¹³ См.: Дубик С. Государственная служба РФ : основные направления реформирования и развития // Государственная служба. 2006. № 2. С. 47.

²¹⁴ См.: Митрошенков О. А. Государственная гражданская служба России в оценках экспертов и населения // СОЦИС. 2006. № 8. С. 90–91.

формировать заинтересованность в реализации соответствующих мероприятий, их поддержку различными слоями общества; оказывать содействие прямому участию представителей гражданского общества, делового сообщества в мероприятиях административной реформы.

Как было определено в ходе исследования, открытости государственной службы препятствуют:

- нежелание высших чиновников – 65 %;
- пассивность граждан – 34,5 %;
- отсутствие политической воли у руководства страны – 27 %;
- незаинтересованность групп лоббирования – 28,5 %;
- негативный исторический опыт чиновничества в России – 21 %.

В качестве наиболее эффективной меры решения выявленных проблем специалисты называют усиление контроля за государственной службой со стороны: Счетной палаты – 72,5 %; профсоюзов – 70 %; СМИ – 70 %; общественных организаций – 66 %; парламента – 56 %; рядовых граждан – 63,5 %²¹⁵. Другое решение рассмотренных проблем они видят в постепенном формировании позитивного имиджа государственной службы²¹⁶. В то же время указывается, что на фоне позитивного, в целом, отношения к государству у населения сформировалось скептическое отношение к выполнению государством своих обязанностей перед гражданами. Только 7 % граждан считают, что действия власти подконтрольно им²¹⁷.

Оценка мероприятий административной реформы в таможенной системе имеет большое значение. По данным опроса, проведенного среди таможенных служащих, роль административной реформы в процессе расширения гласности таможенной системы была оценена следующим образом (см. прил. 2):

²¹⁵ См.: *Комаровский В.* Административная реформа : ожидания и требования граждан к государственной службе // Государственная служба. 2007. № 4. С. 36, 42.

²¹⁶ См. подробнее: *Магомедов К.* Проблемы формирования позитивного имиджа государственной службы // Там же. 2007. № 5. С. 35–41.

²¹⁷ См.: *Ноздрачёв А. Ф.* Мониторинг реализации ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной службе Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2007. № 7. С. 13.

– в процессе реформы была создана необходимая нормативно-правовая база регулирования гласности в организации и деятельности таможенных органов – 26 % опрошенных;

– в годы реформы были определены основные направления развития гласности в таможенной системе в соответствии с развитием государственной службы в целом – 15 % опрошенных;

– благодаря реформе гласность стала одним из важнейших принципов функционирования таможенных органов Российской Федерации – 8 % опрошенных.

В результате, число лиц, оценивших мероприятия административной реформы положительно, составило 49 %. Мнение, которого придерживаются 51 % опрошенных, может быть сформулировано следующим образом: «положительных сдвигов не произошло; реформа практически провалилась; результатом стали бюрократическая волокита и формальность при предоставлении информации».

Таким образом, приведенные результаты исследований доказывают, что процесс реформирования государственной службы в Российской Федерации и расширения открытости таможенной сферы в целом населением воспринимается положительно и демонстрирует если не определенную заинтересованность, то, во всяком случае, равнодушное отношение к нему. Указанные проблемы требуют дальнейшего осмысления и разработки со стороны ученых и законодателя.

Глава 3
РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ГЛАСНОСТИ
В ПРОЦЕССЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ И ПРОХОЖДЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ТАМОЖЕННЫМИ
СЛУЖАЩИМИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

**§ 1. Оказание (предоставление) таможенными
органами государственных услуг по информированию
и консультированию граждан и организаций**

По некоторым данным, за 2003–2004 гг. таможенными органами было проиграно более 3000 дел, связанных с оспариванием решений, действий (бездействия) таможенных органов или их должностных лиц, вследствие чего из казны Российской Федерации было взыскано около 775 млн рублей. Руководители правовых подразделений на совещании, прошедшем в г. Санкт-Петербурге, озвучили, что количество судебных дел, разрешенных не в пользу таможенных органов, составило 59 % от всех дел, рассмотренных с участием таможенных органов в 2004 г.²¹⁸ По официальным данным ФТС России за 9 месяцев 2004 г., в производстве правовых подразделений таможенных органов находилось 19 647 судебных дел; работа велась по 10 828 заявлениям (55 % от общего количества дел); судом было рассмотрено 7 325 дел. По сравнению с аналогичным периодом 2003 г. общее количество судебных дел, находившихся в работе правовых подразделений таможенных органов, увеличилось на 1 %; общее количество дел, рассмотренных судами, составило 14 352. Отметим, что судебные дела по заявлениям об обжаловании решений, действий (без-

²¹⁸ См.: *Большаков А. В.* Правовые подразделения таможенных органов подвергаются жесткой критике со стороны Федеральной таможенной службы [Электронный ресурс]. URL: http://www.tamognia.ru/articles/law/article_12

действия) таможенных органов и/или их должностных лиц составляли значительную часть указанного количества дел за 2003–2004 гг.²¹⁹

Эти данные наводят на мысль, что проблема своевременности и качества оказания государственных услуг, в том числе связанных с предоставлением информации и консультированием граждан и организаций таможенными органами, в 2003–2004 гг. стояла достаточно остро и требовала скорейшего решения.

Глава 4 ТК РФ «Информирование и консультирование» определяет наиболее распространенные случаи предоставления информации сотрудниками таможенных органов: принятие решения, совершение действия или бездействие (ст. 23 ТК РФ). Любое лицо в указанных случаях вправе обратиться с запросом в соответствующий таможенный орган о причинах и основаниях принятого решения, совершенного действия или бездействия, если это непосредственно затрагивает его права и законные интересы. Запрос должен быть подан в течение шести месяцев со дня принятия решения, совершения действия (бездействия) либо истечения срока их принятия или совершения, а также со дня, когда лицу стало известно о принятом решении или совершенном действии (бездействии). Необходимая информация предоставляется как в устной, так и в письменной форме: устный запрос подлежит рассмотрению таможенным органом в день его получения, а на письменный запрос должен быть оформлен письменный ответ в течение десяти дней со дня его получения.

Законодатель совершенно логично и справедливо разграничивает два направления деятельности – информирование и консультирование, несмотря на то, что они совершаются с одной целью: обеспечение гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации. В соответствии со ст. 24 ТК РФ обеспечивается свободный бес-

²¹⁹ См.: О результатах судебной защиты интересов таможенных органов правовыми подразделениями таможенных органов в арбитражных судах и судах общей юрисдикции за 9 месяцев 2004 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.customs.ru/ru/activities/decisions12/printable.php?id286=1031&i286>

платный доступ, в том числе с использованием информационных технологий, к информации о действующих правовых актах в области таможенного дела. Роль таможенных органов заключается в обеспечении этого доступа, за исключением случаев, когда предварительное уведомление о подготавливаемых правовых актах может препятствовать проведению таможенного контроля или способствовать снижению его эффективности. В соответствии со ст. 25 ТК РФ консультирование по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов, проводится должностными лицами таможенного органа, уполномоченными на проведение консультаций, начальником или лицом его замещающим. Информация по запросу заинтересованного лица предоставляется в короткие сроки, но не позднее одного месяца со дня его получения. Консультирование как в устной, так и в письменной форме осуществляется бесплатно.

В соответствии с Административным регламентом ФТС по предоставлению государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов, информирование и консультирование осуществляют ФТС России, РТУ и таможни. ФТС России обеспечивает опубликование правовых актов в своих официальных изданиях: бюллетене таможенной информации «Таможенный вестник»; информационно-аналитическом обозрении «Таможня» и иных печатных изданиях, обозначенных ФТС РФ в качестве изданий, опубликование в которых считается официальным; размещение на интернет-сайте ФТС РФ (www.customs.ru). Общее руководство данным направлением деятельности осуществляют РТУ и таможни.

Как правило, функции по информированию и консультированию заинтересованных лиц осуществляются непосредственно правовыми отделами, в этом отношении Воронежская таможня, относящаяся к Центральному таможенному управлению, не является исключением. Согласно п. 1 Положения о правовом отделе Воронежской таможни (далее – Положение), утвержденного начальником Воронежской таможни 8 августа 2007 г., правовой отдел является структурным подразде-

лением Воронежской таможни, созданным для организации и непосредственного осуществления правовой работы, обеспечения законности деятельности, информирования о правовых актах в области таможенного дела и консультирования по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов, а также для реализации права лиц на обжалование решений, действий (бездействия) в сфере таможенного дела (см. прил. 3).

Самостоятельным направлением деятельности правового отдела считаются информирование о правовых актах в области таможенного дела и консультирование заинтересованных лиц по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов (п. 17); информационно-аналитическое обеспечение деятельности таможни и таможенных постов по правовым вопросам (п. 18). В соответствии с пп. 14–16 п. 24 Положения отдел обеспечивает свободный доступ к информации о действующих правовых актах в области таможенного дела, к информационным стендам, организуемым в местах таможенного оформления; предоставляет бесплатные консультации заинтересованным лицам по вопросам таможенного дела. Согласно пп. 28, 30 п. 24 Положения, он рассматривает обращения физических и юридических лиц, подготавливает проекты решений и ответов таможни. В связи с установлением данных обязанностей отделу предоставлено право запрашивать документы, официальные заключения, аналитические материалы и другую информацию, а также материалы, касающиеся обжалуемых (опротестовываемых, пересматриваемых) решений, действий (бездействия) в сфере таможенного дела (пп. 4 п. 25 Положения).

В Воронежской таможне обязанности по непосредственному информированию заинтересованных лиц о правовых актах в области таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов, возложены на заместителя начальника правового отдела (Должностной регламент заместителя начальника правового отдела Воронежской таможни, утвержден начальником Воронежской таможни 12 октября 2007 г. (см. прил. 4). В соответствии с данным регламентом (пп. 4 п. 11) он выполняет функции, непосредственно касающиеся консультирования и информирования

граждан и организаций по вопросам таможенной деятельности:

- осуществляет контроль по обеспечению единообразного применения структурными подразделениями таможни и таможенными постами актов законодательства РФ;

- проводит правовую экспертизу правовых актов и проектов правовых актов, а также подготовку и редактирование проектов правовых актов, издаваемых в таможне;

- проводит обобщение и анализ судебной и правоприменительной практики таможни и таможенных постов, разрабатывает предложения по принятию мер реагирования, направленных на устранение и предупреждение причин и условий признания незаконными решений, действий (бездействия) таможни, таможенных постов и (или) должностных лиц;

- подготавливает и вносит на рассмотрение предложения о внесении изменений (дополнений) в правовые акты таможни и вышестоящих таможенных органов либо об их отмене;

- ведет подготовку отчетов, а также справочных, аналитических и информационных материалов о правовой деятельности таможни и таможенных постов и направляет их в установленном порядке в вышестоящие таможенные органы;

- осуществляет информирование заинтересованных лиц о правовых актах в области таможенного дела и консультирование по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов в соответствии с порядком, установленным ТК РФ, нормативно-правовыми актами ФТС России;

- оказывает помощь структурным подразделениям таможни и таможенным постам и их должностным лицам по вопросам правоприменения законодательства РФ;

- осуществляет судебную защиту государственных интересов и интересов таможенных органов при рассмотрении судами дел с участием таможенных органов в соответствии с порядком, установленным законодательством РФ и правовыми актами вышестоящих таможенных органов;

- организует работу структурных подразделений таможни по проведению ведомственного контроля в пределах компетенции правового отдела;

– подготавливает проекты решений об отмене (изменении) в порядке ведомственного контроля не соответствующих требованиям законодательства РФ решений, действий (бездействия) таможенных постов и их должностных лиц в пределах компетенции правового отдела;

– проводит проверки в порядке ведомственного контроля законности и обоснованности решений, действий (бездействия) таможенных постов и их должностных лиц в пределах компетенции правового отдела;

– участвует в служебных проверках в таможене и на таможенных постах и в подготовке в пределах компетенции Отдела заключений по материалам служебных проверок;

– рассматривает обращения физических и юридических лиц, подготавливает совместно с другими структурными подразделениями таможни ответы на них, направляет их заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок;

– проводит проверку в связи с жалобами лиц и актами прокурорского реагирования законности и обоснованности решений, действий (бездействия) должностных лиц таможни, в сфере таможенного дела, за исключением начальника таможни;

– подготавливает проекты решений таможни по жалобам лиц и согласование проектов ответов по актам прокурорского реагирования на решения, действия (бездействие) в сфере таможенного дела, рассмотрение которых отнесено к компетенции таможни;

– вносит на рассмотрение руководства таможни предложения о необходимости принятия мер, предусмотренных законодательством РФ, в отношении неправомερных действий (бездействия) должностных лиц таможенных постов и таможни (за исключением начальника таможни либо лица его замещающего), выявленных при осуществлении ведомственного контроля, в соответствии с компетенцией отдела;

– осуществляет ведение и оформление судебных дел;

– участвует в мероприятиях по досмотру транспортных средств и грузов, в том числе ввозимых в качестве вклада в уставной капитал предприятий;

- разрабатывает и реализует программы повышения правовых знаний должностных лиц отдела;
- в случае установления нарушения законности в работе должностных лиц принимает меры для их устранения;
- регистрирует судебные дела в базе данных ФТС России КПС «Судебная практика» (см. прил. 4).

За время действия Административного регламента ФТС по предоставлению государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов, ЦТУ и подчиненными ему таможнями (27) услуги по информированию и консультированию граждан оказывались достаточно активно. За период с 1 ноября 2006 по 31 декабря 2006 г. было осуществлено 807 подобных услуг, из них Воронежской таможней – 37; за период с 1 января 2007 по 31 мая 2007 г. – 2 750 подобных услуг, из них Воронежской таможней – 131. За первое полугодие 2007 г. отделом консультирования по таможенному законодательству ЦТУ было предоставлено 632 консультации, что на 19 % больше, чем за аналогичный период 2006 г. (530 консультаций). В таможнях ЦТУ количество консультаций, предоставленных в первом полугодии 2007 г., возросло на 30 % по сравнению с первым полугодием 2006 г. (2158 и 1657 консультаций соответственно). За указанный период жалоб на действия (бездействие) должностных лиц отдела консультирования по таможенному законодательству ЦТУ, а также правовых отделов таможен в ходе предоставления государственной услуги не поступало (см. прил. 5).

По данным Воронежской таможни (см. прил. 6), в сфере оказания государственной услуги по информированию и консультированию в первом квартале 2007 г. было осуществлено 74 консультации (72 устные и 2 письменные); рассмотрено 3 заявления от граждан по вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов РФ. По итогам первого полугодия 2007 г. было предоставлено 157 консультаций; поступило 15 заявлений от граждан и 1 жалоба на действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц (Кантемировский т/п Воронежской таможни). За 9 месяцев 2007 г. –

209 консультаций, 26 заявлений, 2 жалобы (Кантемировский т/п Воронежской таможни). В четвертом квартале 2007 г. должностными лицами правового отдела предоставлено 40 устных консультаций гражданам и юридическим лицам по вопросам таможенного дела; поступило 11 заявлений от граждан и 3 жалобы на действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц (Россошанский т/п Воронежской таможни, Левобережный т/п Воронежской таможни).

Всего за 2007 г. было предоставлено 252 консультации: из них 249 устных и 3 письменных (в 2006 г. – 175 консультаций). Жалоб по вопросам предоставления должностными лицами правового отдела консультаций не предъявлялось. Правовым отделом было подготовлено 6 проектов решений по жалобам заинтересованных лиц на действия (бездействие) должностных лиц таможни. По 4 жалобам действия должностных лиц таможни признаны правомерными.

В первом полугодии 2008 г. должностными лицами правового отдела предоставлено 116 устных консультаций гражданам по вопросам таможенного дела. Жалоб на консультации не поступало. В этот же период в правовой отдел поступило 32 заявления от граждан по вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов РФ. Ответы на указанные заявления даны в установленные законом сроки. Во втором квартале 2008 г. поступила 1 жалоба (ЗАО Лизинговая компания «М») на действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц. Жалоба оставлена без удовлетворения (см. прил. 6, 11–15).

Приведенные данные демонстрируют положительную динамику оказания государственной услуги по информированию и консультированию граждан таможенными органами Российской Федерации. Однако определение эффективности оказания данной услуги на сегодняшний день пока не представляется возможным, что объясняется сравнительно недолгой практикой применения Административного регламента ФТС по предоставлению государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов. Важно

сознавать, что данная административная процедура является важнейшим направлением развития гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации.

Среди проблем осуществления рассмотренной нами административной процедуры по информированию и консультированию граждан и организаций по вопросам таможенного дела специалистами отмечается несовершенство принятых регламентов осуществления государственных услуг, которые, несмотря на существование нормативных документов, определяющих общее направление разработки²²⁰, тем не менее создаются автономно. По мнению некоторых ученых, это может привести к переписыванию уже действующих нормативно-правовых актов с еще большими затратами и еще более непредсказуемым результатом²²¹. Отдельные авторы указывают на необходимость внесения изменений в ТК РФ в части законодательного закрепления понятия административного регламента исполнения государственных таможенных функций или услуг с учетом анализа правоприменительной практики и изменений, вносимых в международные стандарты²²².

Недостатки административных регламентов особенно заметны на примере разделов «Административные процедуры»; им не хватает известной четкости, несмотря на то, что каждая административная процедура должна быть последовательно описана, указаны ее стадии, сроки исполнения, вариативность возможного решения, результат, кем она исполняется. В целях совершенствования правового регулирования административных процедур специалисты предлагают принять федеральный закон о публичных услугах, а также пример-

²²⁰ См., например: Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти : утв. Пост. Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 (в ред. Пост. от 11 ноября 2005 г. № 679, 15 октября 2007 г. № 675, 21 февраля 2008 г. № 112, 28 марта 2008 № 221) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 4. Ст. 305; № 47. Ст. 4933; 2007. № 43. Ст. 5202; 2008. № 9. Ст. 852; № 14. Ст. 1413.

²²¹ См.: *Калинин А.* О регламентации деятельности российских госорганов // *Общество и экономика.* 2007. № 2/3. С. 170.

²²² См.: *Проскурин А. Г.* Совершенствование таможенного администрирования в контексте административной и муниципальной реформ. [Электронный ресурс]. URL: www.consultant.ru

ные регламенты отдельно по услугам и отдельно по функциям, которые могли бы служить ориентиром для федерального и регионального правотворчества²²³.

Часть исследователей предлагают административным регламентом предоставить гражданам и юридическим лицам право вносить предложения о совершенствовании административных процедур по исполнению государственных функций или оказанию государственных услуг. Данное нововведение могло бы, во-первых, способствовать своевременному принятию необходимых мер для совершенствования этих процедур, во-вторых, повысить эффективность деятельности органов власти по исполнению государственных функций, в-третьих, довести «до автоматизма» процедуры оказания государственных услуг, упростив их и обеспечив общую доступность для получателей²²⁴.

Другие авторы отмечают, что Административный регламент ФТС по предоставлению государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов, был одним из первых документов подобного рода, поэтому является весьма несовершенным. Важно рассмотреть, в какой форме осуществляются информирование и консультирование; если данная форма была обозначена как услуга, то она должна обладать определенными свойствами. Согласно данному акту, таможенные органы фактически оказывают публичные услуги, а смысл термина «государственные услуги» отражает только то, что они выполняются за счет государственного бюджета. Необходимо также определить значение используемых терминов «информирование» и «консультирование», а точнее, – «правовое или юридическое информирование и консультирование», так как при информировании и консультировании

²²³ См.: *Путило Н. В.* Публичные услуги : между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журн. рос. права. 2007. № 6. С. 7–10.

²²⁴ См.: *Игнатюк Н. А.* Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти : вопросы методологии // Журн. рос. права. 2006. № 10. С. 32.

осуществляется предоставление правовой информации, имеющей юридическое значение²²⁵.

Данное замечание можно признать справедливым, так как отсутствие определения понятий указанных административных процедур в Административном регламенте является серьезным недостатком рассматриваемого нормативно-правового акта. В связи с этим считаем целесообразным внести дефиниции понятий «информирование» и «консультирование» в Административный регламент ФТС по предоставлению государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов, добавив в раздел III части 1 отдельный пункт или дополнив п. 35 положением следующего содержания:

«Информирование о правовых актах в области таможенного дела представляет собой проведение таможенными органами комплекса мероприятий по созданию условий, при которых заинтересованным лицам обеспечивается полный доступ ко всем правовым актам в области таможенного дела, за исключением тех, которые могут быть отнесены к составляющим государственную, коммерческую, банковскую, налоговую или иную охраняемую законом тайну или конфиденциальную информацию, если это прямо не предусмотрено законодательством Российской Федерации».

В раздел III части 2 рассматриваемого Административного регламента внести отдельный пункт или дополнить п. 52, указав:

«Консультирование по вопросам таможенного дела или иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов, представляет собой проведение таможенными органами по требованию заинтересованного лица комплекса мероприятий по предоставлению полной информации по всем вопросам таможенного дела и иным, входящим в компетенцию таможенных органов, за исключением тех, которые могут быть отнесены к составляющим государственную, коммерческую, банковскую, налоговую или иную охраняемую за-

²²⁵ См.: Нестеров А. В. Некоторые проблемы административного регламента ФТС РФ [Электронный ресурс] // Таможенное дело. 2007. № 1. URL: www.consultant.ru

коном тайну или конфиденциальную информацию, если это прямо не предусмотрено законодательством Российской Федерации».

Основываясь на результатах проведенного анкетирования таможенных служащих (см. прил. 2) и непосредственного рассмотрения порядка оказания государственной услуги по информированию, консультированию граждан и организаций в Воронежской таможне, следует высказать следующие предложения практического характера:

1. На таможенных постах необходимо ввести по 1–2 штатные единицы таможенных служащих, которые будут осуществлять консультирование и информирование.

2. В структуре таможенного органа следует создать отдел или предусмотреть 1–2 штатные единицы таможенных служащих, которые будут осуществлять информирование и консультирование.

3. Необходимо предусмотреть возможность прохождения специальной подготовки должностными лицами, которые привлекаются к информированию и консультированию, в виде курсов или консультаций, семинаров, проводимых на уровне РТУ и ФТС России для повышения качества процесса предоставления информации.

Реализация данных предложений будет способствовать установлению необходимого диалога таможенных органов, с одной стороны, бизнеса и широкой общественности – с другой. Только в этом случае возможно осуществление подлинной гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации.

§ 2. Гласность в структуре иных административных процедур таможенных органов

В науке административного права отсутствует единый подход к определению понятия административных процедур в целом. Процедуры, выполняемые таможенными органами, могут быть разделены на две основные группы:

1) внутриорганизационные административные процедуры – те, которые регулируются ведомственными положениями,

регламентами, должностными инструкциями и т.п. У этих процедур разные задачи, в них участвуют разные субъекты, и они осуществляются в соответствии с различными правилами;

2) внешнеуправленческие административные процедуры, которые регулируют административно-организационные отношения и, в отличие от внутриорганизационных административных процедур, в большинстве случаев регламентируются подзаконными нормативными правовыми актами²²⁶.

Отечественные исследователи, рассматривая содержание административных процедур, отмечают, что они должны быть направлены на обеспечение:

- полноты, всесторонности и объективности анализа проблем и задач правильного применения закона;
- необходимых условий для реализации прав, законных интересов и обязанностей граждан и юридических лиц;
- развития демократических начал в управлении, участия в нем структур гражданского общества и учета мнений граждан;
- эффективного взаимодействия с другими государственными органами;
- предоставления значимых публичных услуг гражданам и юридическим лицам, выступающим потребителями услуг;
- экономии сил, средств и служебного времени государственных служащих;
- реализации принципа ответственности каждого органа исполнительной власти, должностного лица за порученное дело²²⁷.

В связи с этим важным моментом является создание условий информационной открытости деятельности государственных органов исполнительной власти, что обусловлено стремлением к построению в России информационного общества и тенденциями общественного развития большинства мировых государств. В качестве показателей движения к информационному обществу специалисты называют:

²²⁶ См.: *Конин В. Н.* К вопросу о понятии и видах административных процедур // *Административное право и процесс.* 2007. № 6. С. 9.

²²⁷ См.: *Хабриева Т. Я.* Административная реформа : решения и проблемы // *Журн. рос. права.* 2006. № 2. С. 16.

- расширение номенклатуры общедоступной информации и упрощение процедур доступа к ней;
- широкое внедрение средств информатизации в деловую активность, политическую деятельность и в средства массовой информации, в досуг и быт граждан;
- расширение трансграничного информационного обмена и возможность участия в нем граждан;
- рост относительного числа рабочих мест в сфере информационного обмена и возможность участия в нем граждан;
- укрепление средств борьбы с правонарушениями в информационной сфере;
- повышение информационной защищенности прав личности и частной жизни²²⁸.

Наряду с этим исследователи говорят о необходимости определиться – к чему именно обеспечивается доступ: «к информации о чем-либо» или «к информации из каких-либо ресурсов»; установить конечный перечень такой информации; зафиксировать порядок представления проектов документов²²⁹.

При проведении опроса таможенных служащих Воронежской таможни и таможенных постов на вопрос: «В чем, на Ваш взгляд, на практике в осуществлении таможенных процедур реализуется принцип гласности деятельности таможенного органа» – были получены следующие ответы (см. прил. 2):

- информирование общественности о процессе и результатах деятельности таможенных органов через средства массовой информации;
- доступность информации, консультирование участников ВЭД, граждан по всем вопросам таможенного законодательства;
- обязательное уведомление участников ВЭД о мероприятиях процедурного или процессуального характера, проводимых таможней в их отношении;

²²⁸ См.: *Собянин С. С.* Обеспечение открытости деятельности органов исполнительной власти // *Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой.* М. : Контракт : ИНФРА-М, 2006. С. 191–192.

²²⁹ См.: *Волчинская Е. К.* Проблемы законодательного регулирования доступа к информации // *Административная реформа в России : науч.-практ. пособие / под ред. С. Е. Нарышкина, Т. Я. Хабриевой.* М. : Контракт : ИНФРА-М, 2006. С. 207.

- организация и проведение консультативных советов по таможенной политике с участниками ВЭД, представителями государственных органов, таможенными брокерами;
- объявление в СМИ конкурса на замещение вакантных должностей государственных гражданских служащих;
- официальное опубликование перечней документов и сведений, необходимых для таможенного оформления;
- ведомственный контроль;
- действия должностных лиц таможенных органов в стро-гом соответствии с ТК РФ;
- возможность обращения с жалобой на действия должност-ных лиц таможенных органов;
- доступ участников ВЭД к нормативным документам, регламентирующим деятельность ФТС России;
- предоставление государственной услуги по информиро-ванию и консультированию;
- установление специальных информационных стендов, на которых размещаются материалы, разъясняющие те вопросы таможенного законодательства, которые чаще всего вызыва-ют у участников ВЭД затруднения в правоприменении;
- возможность доступа участника ВЭД к информации об этапе, на котором находится таможенное оформление конк-ретной товарной партии, а также возможность получить все необходимые сведения о причинах решения, принятого тамо-женным органом.

Отечественными учеными неоднократно отмечалось, что вопросы совершенствования административных процедур имеют большое значение. В современных условиях таможен-ные органы должны «устранить излишние финансовые и ад-министративные барьеры на торговых путях, перейти от громоздкого, неудобного механизма таможенных процедур к мобильному, тем самым предоставив возможность бизнесу развиваться и активно участвовать в международных торго-вых отношениях. Именно в этом случае можно говорить о раз-умности таможенной политики и, как следствие, об эффек-тивности финансовой деятельности государства»²³⁰. Ликвиди-

²³⁰ Бакаева О. Ю. Таможенные фискальные доходы / под ред. Н. И. Хи-мичевой. М. : Статут, 2005. С. 80.

ровать указанные барьеры в совершении административных процедур можно только одним способом – установлением гласности процесса таможенного оформления и таможенного контроля, обеспечением открытости соблюдения запретов и ограничений, установленных законодательством о государственном регулировании внешнеторговой деятельности.

Соглашением о займе от 31 октября 2003 г. № 4689-RU между Российской Федерацией и Международным банком реконструкции и развития выделено 140 млн дол. США на реализацию проекта «Модернизация информационной системы таможенных органов». Целью проекта является проведение комплексной модернизации информационной системы таможенных органов Российской Федерации, предусматривающей совершенствование нормативно-законодательной базы, рабочих процессов и информационных технологий по следующим направлениям:

1) *совершенствование порядка работы таможенных органов*: в рамках направления будут оптимизированы, а при необходимости – разработаны новые процедуры таможенного оформления и контроля, взаимодействия с участниками ВЭД, контролирующими и другими заинтересованными организациями; контроля после выпуска товаров, транзита, применения мер тарифного и нетарифного регулирования, приведение нормативно-правовой базы в соответствие с международными требованиями;

2) *институциональное развитие таможенных органов*: дальнейшее совершенствование работы в области организации и управления таможенной службой, информатизация управленческого и нормативного регулирования оперативной работы и правоприменения;

3) *информационные технологии и инфраструктура*: развитие существующей телекоммуникационной инфраструктуры, проектирование, разработка и внедрение Единой автоматизированной информационной системы таможенных органов (ЕАИС), обновление парка компьютерной и специальной техники;

4) *управление проектом*: ФТС России должен обеспечить эффективное управление реализацией проекта, а также свое-

временное и рациональное распределение ресурсов, проведение закупочной деятельности, управление выделенными финансами.

Реализация проекта будет способствовать развитию внешней торговли Российской Федерации, совершенствованию таможенного администрирования, созданию эффективной системы таможенного контроля при упрощении процедур таможенного оформления и на этой основе – увеличению внешнеторгового оборота и собираемости таможенных платежей. При этом должно быть обеспечено:

- устойчивое функционирование таможенных органов и безусловное выполнение стоящих перед ними задач;
- прозрачность и предсказуемость действий таможенных органов для участников ВЭД, партнерский подход в отношениях таможенных органов с участниками ВЭД, создание эффективных процедур разрешения споров;
- укрепление законности и правопорядка в сфере внешнеэкономической деятельности, безусловное соблюдение всеми участниками внешнеторговой деятельности норм национального и международного права;
- гармонизация и унификация российского законодательства в соответствии с мировыми стандартами, сближение российского таможенного законодательства и таможенного законодательства стран ЕС, укрепление позиций Российской Федерации в международных организациях таможенной направленности;
- повышение эффективности системы управления кадрами и ее адаптация к современным условиям²³¹.

Если процесс установления информационной открытости таможенного оформления товаров, перемещаемых через границу, попытаться разделить на стадии или этапы, то они, безусловно, должны быть озаглавлены принятием отдельных нормативно-правовых актов, постепенно закрепляющих осуществление административных процедур в рамках реализации таможенного дела в обеспечении принципа гласности ор-

²³¹ См.: Проект «Модернизация информационной системы таможенных органов» ФТС России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.customs.ru/ru/imf/>

ганизации и деятельности таможенных органов. Здесь следует указать:

– Инструкцию о совершении таможенных операций при декларировании товаров в электронной форме, утвержденную Приказом ГТК РФ от 30 марта 2004 г. № 395²³²;

– Концепцию системы предварительного информирования таможенных органов Российской Федерации: утвержденную Приказом ФТС России от 10 марта 2006 г. № 192²³³;

– Инструкцию об особенностях совершения должностными лицами таможенных органов отдельных таможенных операций в отношении товаров и транспортных средств, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации, с использованием предварительной информации, утвержденную Приказом ФТС России от 3 октября 2008 г. № 1230²³⁴;

– Приказ ФТС России от 24 января 2008 г. № 52 «О внедрении информационной технологии представления таможенным органам сведений в электронной форме для целей таможенного оформления товаров, в том числе с использованием международной ассоциации сетей Интернет», вступивший в силу с 30 мая 2008 г.²³⁵

В связи с введением в действие последнего акта в ФТС России был проведен семинар на тему: «Внедрение информационной технологии представления таможенным органам сведений в электронной форме с использованием сетей Интернет», в рамках которого были обсуждены вопросы о возможностях информационной технологии представления сведений в электронной форме, о применении Приказа ФТС России от 24 января 2008 г. № 52²³⁶. С внедрением указанной

²³² См.: Рос. газ. 2004. 24 апр.

²³³ См.: Таможенный вестник. 2006. № 7.

²³⁴ См.: Там же. 2008. № 21.

²³⁵ О внедрении информационной технологии представления таможенным органам сведений в электронной форме для целей таможенного оформления товаров, в том числе с использованием международной ассоциации сетей «Интернет»: Приказ ФТС России от 24 января 2008 г. № 52 // Рос. газ. 2008. 1 марта.

²³⁶ См.: Приглашение к участию в семинаре по теме: «Внедрение информационной технологии представления таможенным органам сведений в электронной форме с использованием сетей «Интернет» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fedtax.ru>.

практики возрастает значение применения Федерального закона от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи»²³⁷.

В рамках применения указанных нормативно-правовых актов таможенными органами осуществляется:

- внедрение передовых информационных технологий в процесс таможенного оформления и таможенного контроля;
- совершенствование форм и методов таможенного оформления и таможенного контроля;
- совершенствование порядка действий сотрудников таможенных органов при осуществлении таможенного оформления и таможенного контроля;
- совершенствование форм и методов применения таможенных режимов;
- совершенствование средств таможенной идентификации.

В сфере применения информационных технологий в таможенном деле уже имеются определенные успехи. Первая электронная декларация была выпущена и заверена электронной цифровой подписью еще 25 ноября 2002 г. на Каширском таможенном посту Московской южной таможни²³⁸. Согласно докладу руководителя ФТС России А. Ю. Бельянинова, в 2007 г. 195 таможенных постов уже имели достаточную оснащенность для применения электронной формы декларирования²³⁹. В настоящее время началось активное внедрение декларирования товаров с использованием сети Интернет. В Воронежской таможне все семь таможенных постов подключены к электронному декларированию через Интернет.

ронный ресурс]. URL: http://www.customs.ru/ru/press/of_news/printable.php?id286=19202

²³⁷ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 127; 2007. № 46. Ст. 5554.

²³⁸ См.: Таможенная служба Российской Федерации (итоги и перспективы). 2000–2008 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.customs.ru/ru/activities/analytic/prospects>

²³⁹ См.: Доклад руководителя ФТС России А. Ю. Бельянинова на международной конференции «Таможенная реформа : инструмент интеграции России в мировую экономику», Москва, 22 ноября 2007 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.customs.ru/ru/press/pub/printable.php?id286=17188>

Значение внедрения достижений современной науки для повышения открытости процесса управления неоднократно отмечалось отечественными специалистами. Проведение подобных мероприятий меняет саму организационно-управленческую культуру общества, разрушает «традиционную стену между управляемыми и управляющими, вводит и тех и других в режим диалога, компромисса, договора, социального мира»²⁴⁰. Важным шагом на пути сближения органов государственного управления и гражданского общества является разработка Концепции создания системы удостоверяющих центров, которая прошла апробацию на разных уровнях. Основой такой системы является Федеральный (корневой) удостоверяющий центр (ФУЦ), который был создан в 2004 г. по заказу Росинформтехнологии, представлен общественности в июне 2005 г. и сертифицирован ФСБ РФ в первом квартале 2006 г. Отмечалось значение ФУЦ для взаимодействия ФТС России и ФНС РФ. По данным правительства, в начале 2007 г. 68 таких центров уже было зарегистрировано в Едином государственном реестре. Таким образом была создана предпосылка для формирования «единого доверительного пространства электронного взаимодействия»²⁴¹.

В процессе опроса должностных лиц Воронежской таможни и таможенных постов на вопрос: «Как в Вашем таможенном органе используются новейшие технические достижения и технологии и каким образом их применение может способствовать расширению гласности в деятельности таможенного органа?» – были получены следующие ответы (см. прил. 2):

– использование в служебной деятельности электронной почты, сети Интернет, правовых систем «Гарант», «КонсультантПлюс»;

– использование в работе общих баз данных других государственных органов (Роспотребнадзор, Ростехрегулирование, Роспатент и т.д.);

²⁴⁰ *Асцатуров Г.* Государственная служба и гражданское общество : конфронтация или партнерство? // Государственная служба. 2007. № 5. С. 45.

²⁴¹ См.: *Матюхин В.* Информационные технологии предоставления государственных услуг (в рамках административной реформы) // Там же. 2007. № 1. С. 24–25.

– получение оперативной информации по электронным каналам связи от других таможен и организаций;

– работа с официальным порталом органов государственной власти Воронежской области – www.govvrn.ru, содержащим страницу, посвященную деятельности Воронежской таможни.

В качестве положительного момента использования новейших технических достижений было указано, что размещение тех или иных данных на вышеозначенном сайте способствует информированности заинтересованных лиц, объясняет права и обязанности как должностных лиц таможенных органов, так и участников ВЭД; в качестве недостатков названы следующие моменты:

– новейшие технологии только начинают использоваться, результат их влияния на развитие гласности в деятельности таможенных органов пока не вполне ясен;

– несвоевременность получения информации;

– недостаточное внедрение и использование ведомственного сайта ФТС РФ (www.customs.ru);

– отсутствие интернет-сайта Воронежской таможни;

– отсутствие доступа к единым базам выданных разрешительных документов (наличие такого доступа будет способствовать ускорению таможенного оформления, а также выявлению поддельных документов).

Таким образом, факт принятия рассмотренных нормативно-правовых актов, проектов развития и модернизации таможенного дела, некоторые статистические данные о деятельности ФТС России и результаты анкетирования таможенных служащих, несмотря на указанные недостатки, свидетельствуют о:

– существенном повышении качества осуществления таможенными органами административных процедур и постепенном приближении к уровню мирового стандарта ведения таможенного дела;

– значительном росте уровня открытости в деятельности таможенных органов в целом и доступности необходимой информации по вопросам таможенного дела, а также осуществлению большинства таможенных процедур для граждан и организаций.

Важнейшими проблемами гласного осуществления таможенными органами большинства административных процедур являются:

– бессистемное и неравномерное использование новейших средств диалога и упрощения административных процедур (активное использование передового опыта обработки и передачи информации в центре России и на уровне РТУ, снижение его интенсивности в рамках общей тенденции: от центра России – к периферии, от РТУ – к таможням);

– медленное внедрение информационных технологий, снижающее эффективность большинства мероприятий административной реформы как в таможенной системе, так и в рамках взаимодействия правительственных структур и гражданского общества в целом.

§ 3. Средства массовой информации в процессе реализации принципа гласности в системе таможенной службы

Как уже отмечалось выше, на пути к построению открытого информационного общества органы исполнительной власти Российской Федерации проводят комплекс мероприятий, направленных на создание всех необходимых условий обеспечения открытости деятельности и укрепления связей с формирующимся российским гражданским обществом. Процесс вовлечения в управление государством широких слоев населения может стать результативным только в случае использования эффективных методов и средств информирования широкой общественности, среди которых, безусловно, следует указать СМИ и электронные ресурсы сети Интернет.

Что касается официального опубликования правовых актов, специалисты не считают его ни информационной услугой, ни продукцией; его смысл заключается в законодательно урегулированном доведении до всеобщего сведения полного и точного текста принятого нормативного акта путем его размещения в предусмотренном законодательством официальном печатном издании или на сайте, на которые можно ссылаться в дальнейшем, как на официальный источник информа-

ции. Официальное опубликование (в отличие от предоставления информации) имеет формально-юридическое значение и ставит целью обеспечить неопределенному кругу лиц возможность ознакомления с обязательными правовыми или техническими нормами. В том случае, когда речь идет о предоставлении заинтересованным лицам текстов необходимых им правовых актов (например, информирование, консультирование граждан и организаций таможенными органами), имеется в виду только юридическая услуга²⁴².

Ввиду широкого разнообразия современных СМИ и официальное опубликование правовых актов, и иное предоставление информации может осуществляться различными средствами и способами, распространенными и развитыми в современной России. Однако данный вопрос недостаточно урегулирован законодательно (например, использование телерадиовещания)²⁴³. Действующие федеральные законы «О средствах массовой информации» и «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» ответов на многие вопросы о понятийном аппарате, механизме и специфике доведения информации до сведения широкой общественности не содержат.

Представляется, что в данном случае гораздо важнее определить содержание признака доступности информации, который может рассматриваться, как ее способность быть переданной или иным образом представленной третьим лицам с целью установления ими контроля над информацией, причем требование обеспечения доступности информации обуславливает необходимость ее выражения (закрепления) в определенной форме²⁴⁴. Отметим также, что форма предоставления не играет определяющей роли, так как в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» указано: «информация – это све-

²⁴² См.: Павлов И. Ю. Судебная защита права на доступ к информации // Рос. юстиция. 2007. № 4. С. 38.

²⁴³ См. подробнее: Артищев А. Н. Право на распространение информации в виде телерадиовещания : проблемы механизма реализации // Рос. юстиция. 2007. № 4. С. 40–43.

²⁴⁴ См.: Шишмарева Е. В. Общие признаки информации, составляющей коммерческую тайну // Журн. рос. права. 2004. № 9. С. 78.

дения (сообщения, данные) независимо от формы их представления», т.е. форма предоставления может быть любой кроме той, которая противоречит действующему законодательству²⁴⁵.

Как мы уже упоминали выше, ФТС России обеспечивает опубликование правовых актов в своих официальных изданиях, а именно: бюллетене таможенной информации «Таможенный вестник»²⁴⁶; информационно-аналитическом обозрении «Таможня»²⁴⁷ и иных печатных изданиях, обозначенных ФТС России в качестве изданий, опубликование в которых считается официальным; интернет-сайте ФТС России: (www.customs.ru)²⁴⁸. Указанные источники информации достаточно полно и подробно информируют широкую общественность страны об издании правовых актов и работе таможенных органов.

В таможенных органах деятельностью по информированию населения занимается специальное подразделение по связям с общественностью (для РТУ) или специально уполномоченный таможенный служащий (в Воронежской таможне – главный государственный таможенный инспектор по связям с общественностью (см. прил. 7–10)). В работе со СМИ необходимы гибкость и адаптивность к ситуации, выработка определенной политики взаимодействия и взаимоотношений. Профессионал в первую очередь должен определить правила предоставления информации СМИ, а также правила сбора и анализа информации, уже выпущенной СМИ для общественности²⁴⁹. В пределах своей компетенции специалисты по свя-

²⁴⁵ Бенмербабет А. М. Об административных правонарушениях в информационной сфере // Административное право и процесс. 2007. № 6. С. 30–33.

²⁴⁶ В этом издании публикуются нормативные ведомственные акты, принятые ФТС России.

²⁴⁷ См., например: публикации материалов в виде ответов на вопросы, поступившие на имя Президента РФ по «прямой линии» // Таможня. 2007. № 10. С. 35; № 13. С. 35; № 14. С. 34 и др.

²⁴⁸ См., например: Обзор публикаций в прессе о деятельности таможенных органов России за период с 11 по 17 декабря 2004 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.customs.ru/ru/press/pub/printable.php?date286=200412&id286=4002>

²⁴⁹ См.: Русаков А. Ю. Связи с общественностью в органах государственной власти : учеб. пособие. СПб. : Изд-во Михайлова В. А., 2006. С. 57–58.

зям с общественностью постоянно следят за сообщениями в печати, радио и на телевидении, ежедневно готовят обзоры прессы для руководства, дают оценку результатам обратной связи с целевой аудиторией, отвечают на вопросы и жалобы, выступают с опровержениями.

В своей деятельности они используют следующие формы работы со СМИ²⁵⁰:

- подготовку и распространение пресс-релизов: например, о новых событиях, структурных изменениях администрации, о публичных выступлениях руководителей таможенного органа и т.д.;

- регулярные встречи с журналистами;

- организацию «круглых столов» для совместного обсуждения идей, проблем, ситуаций, имеющих определенное значение для широкой общественности;

- пресс-конференции с приглашением представителей СМИ для привлечения внимания к решению какой-либо проблемы;

- брифинги – инструктивные встречи руководства администрации с журналистами с приглашением других представителей органов государственной власти;

- организацию регулярных выступлений руководящего состава таможенного органа в СМИ;

- информационный обмен (например, в ФТС России формируются специальные рассылки материалов СМИ, по вопросам таможенного дела за определенный период времени, передаваемые по РТУ и таможням).

Так, за 1 квартал 2008 г. было организовано 3 интервью руководителей, 1 пресс-конференция, 2 сообщения в ведомственной печати²⁵¹, размещено 2 сообщения на официальном сервере ФТС России (см. прил. 7, 8). В 2009 г. главный государственный таможенный инспектор Воронежской таможни по связям с общественностью провел целый ряд мероприятий: подготовлено 40 пресс-релизов, проведено 7 пресс-конферен-

²⁵⁰ См.: Годовой отчет о работе главного государственного таможенного инспектора (по связям с общественностью). Воронежской таможни за 2009 г. (прил. 9).

²⁵¹ См.: «Дейзи на сале не проведешь!» // Таможня. 2008. № 5.

ций с руководством таможи, осуществлено 648 публикаций в местных и региональных изданиях²⁵² (см. прил. 9, 10).

Важнейшей проблемой проведения административной реформы на современном этапе является невысокий уровень доверия населения по отношению к существующим средствам массовой информации. Данная ситуация возникла неслучайно, она обусловлена многими факторами и достойна самостоятельного социологического исследования. Так или иначе, приходится констатировать, что доверие населения к СМИ в последнее десятилетие постепенно снижается. По данным социологических опросов, проводимых Институтом социально-политических исследований РАН, прослеживается следующая тенденция: число доверяющих СМИ с января 1995 по декабрь 2004 г. снижается с 21 до 19 % опрошенных, а «показатель недоверия» возрастает за тот же период с 53 до 57 %²⁵³.

По оценкам экспертов, в 2006 г. среди институтов общества и государства, которым население доверяет, СМИ занимали третье место (14,3 %) после Президента РФ (53,6 %) и церкви (30,4 %); это невысокий результат, но он все же значительно выше, чем у Правительства РФ (1,8 %), политических партий и профсоюзов (0,9 %), судебной системы (2,7 %).

В качестве мер, направленных на улучшение эффективности информирования населения СМИ, в первую очередь были отмечены: повышение профессионализма и культуры журналистов (74,1 %), активизация диалога власти и населения (56,3 %), прекращение бездуховности на телевидении (53,6 %), введение регулярных обращений Президента РФ к народу (49,1 %), улучшение управления СМИ (42,0 %). Наименее эффективными мерами были признаны: введение большей свободы СМИ и общественной цензуры²⁵⁴.

По оценкам других исследователей РАГС (данные 2006 г.), сообщениям СМИ доверяют 19,1% опрошенных; не доверяют

²⁵² См.: Статистические данные к годовому отчету о работе главного государственного таможенного инспектора (по связям с общественностью) Воронежской таможи за 2009 г. (прил. 9).

²⁵³ См.: *Левашов В.* Отношение россиян к реформам и власти // Государственная служба. 2005. № 2. С. 56–57.

²⁵⁴ См.: *Тавокин Е.* СМИ. Власть. Реформы // Государственная служба. 2006. № 2. С. 95–97.

– 13 %; 63,5 % – доверяют «не всем»; 3,5 % – затрудняются ответить. Такие цифры позволяют говорить о недоверии населения СМИ²⁵⁵. В рамках этой тенденции должностные лица Воронежской таможни и таможенных постов на вопрос: «Как Вы относитесь к средствам массовой информации?» – высказали следующие мнения:

– положительно, так как именно благодаря СМИ осуществляется информирование широкой общественности о деятельности таможенных органов, – 13 % опрошенных лиц;

– не могу утверждать, что в СМИ всегда приводятся справедливые оценки деятельности таможенных органов, – 78 %;

– не доверяю СМИ, так как зачастую в них содержится недостоверная информация о деятельности таможенных органов, – 9 %.

В качестве проблемы в работе со СМИ воронежские таможенники называют то, что опубликованная информация, к сожалению, часто искажается и не соответствует реально существующим данным и событиям (см. прил. 2).

Полученные результаты анкетирования должностных лиц в 2009 г. можно считать объективными, так как они в полной мере отражают существующие тенденции формирования общественного мнения о СМИ в Российской Федерации. Отметим также, что цифра частичного доверия составила 78 % опрошенных лиц; это является перспективным показателем потенциально положительного отношения таможенных служащих к использованию СМИ.

Для того чтобы наиболее объективно оценить роль СМИ и деятельности по связям с общественностью в целом, приведем данные еще одного социологического опроса РАГС. На вопрос: «Может ли государственная служба функционировать без связей с общественностью?», отрицательно («не может») ответили 47,8 % госслужащих и 34,2 % экспертов. Значение самой деятельности по связям с общественностью оценивалось по следующим направлениям (по трехбалльной шкале):

– укрепление авторитета государственного органа в обществе, повышение доверия к нему (госслужащие – 2,27 %, эксперты – 1,93 %);

²⁵⁵ См.: Митрошенков О. А. Государственная гражданская служба России в оценках экспертов и населения // СОЦИС. 2006. № 8. С. 92.

– открытость, прозрачность деятельности государственного органа (госслужащие – 2,28%, эксперты – 1,73 %);

– создание благоприятного социально-психологического климата, снижение социальной напряженности (госслужащие – 2,24 %, эксперты – 1,71 %);

– обеспечение возможности участия граждан и их объединений в управлении государством, повышение социальной активности (госслужащие – 1,93 %, эксперты – 1,34 %) ²⁵⁶.

Основываясь на приведенных выше мнениях и данных, отметим, что не стоит принижать значение средств массовой информации и деятельности по связям с общественностью в контексте развития гласности осуществления государственной власти, поскольку они являются одним из немногих универсальных средств воздействия на массовое сознание и, следовательно:

– максимально эффективно представляют широкой общественности доступную информацию об организации и деятельности таможенных органов;

– доступным языком разъясняют гражданам смысл мероприятий, проводимых таможенными органами в рамках их компетенции, и доводят до сведения граждан результаты деятельности таможенных органов и их достижения;

– способствуют формированию определенного (главным образом, положительного) имиджа; существенным образом повышают авторитет таможенных органов у представителей широкой общественности;

– представляя собой наиболее доступный источник необходимой информации о деятельности государственных структур (в том числе таможенных органов), создают возможность установления обратной связи и формирования диалога власти и народа, участия народа в управлении государством.

Именно поэтому средства массовой информации являются необходимым и высокоэффективным средством реализации принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации.

²⁵⁶ См.: Магомедов К. Проблемы формирования позитивного имиджа государственной службы // Государственная служба. 2007. № 5. С. 40–41.

§ 4. Основные проблемы и перспективы осуществления принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации

По мнению отечественных ученых, «универсальность управления заключается в общности информационных процессов, образования на их основе определенных закономерностей, в частности взаимозависимости правил и исключений»²⁵⁷. Эффективность функционирования современного Российского государства определяется некоторыми исследователями в соответствии со следующими параметрами: мерой соответствия принципа законности реальной практике; трудностями, с которыми сталкиваются в своей работе государственные институты, причинами силы и слабости этих институтов; причинами и характером трудностей, возникающих у граждан в процессе осуществления их конституционных прав²⁵⁸. Исходя из необходимости оценки проблем и перспектив развития принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации, попытаемся рассмотреть вопросы эффективности открытого функционирования современного Российского государства и его органов в условиях административной реформы на современном этапе.

Одним из важнейших аспектов анализа, по нашему мнению, следует считать вопрос о преемственности социально-политических и правовых процессов в истории Российского государства и современности, а также его влияние на результаты проводимых административных реформ. Отдельные ученые высказывают мнение, что все современные процессы развития государства и формирования гражданского общества в некоторой степени предопределены и в значительной степени ограничены объективными факторами, такими как:

– фактор цикличности конституционно-правового развития, который требует поддержания центробежных тенденций развития правовых и социальных институтов;

²⁵⁷ Малько А. В. Исключения в праве в условиях реформ : постановка проблемы // Гос. и право. 2006. № 10. С. 6.

²⁵⁸ См.: Степанов В. Ф. Важнейшие критерии эффективности демократического государства // Там же. 2004. № 5. С. 93.

– отсутствие прочных демократических и либеральных традиций, которые формируются и поддерживаются не большинством населения, а лишь незначительной его частью (интеллектуалами);

– отрицание традицией функционирования российской власти принципа разделения властей как системообразующего для организации государственного управления в России на протяжении длительного времени²⁵⁹.

Мысль о влиянии цикличности на развитие Российского государства уже неоднократно высказывал А. Н. Медушевский, по словам которого цикличность модели конституционного развития – это проявление нестабильности российской правовой системы, т.е. частые конституционные революции в истории России не способствовали укреплению политико-правовой традиции и не содержали политико-правовой преемственности, при этом угроза конституционных кризисов мешала эффективной модернизации²⁶⁰. Указанная точка зрения действительно в некоторой степени объясняет тот факт, что каждая новая реформа в России как бы начинается заново, т.е. не рассматривает положительных и отрицательных уроков предыдущей.

Как отмечает Л. Е. Лаптева, в России веками формировалась традиция пренебрежения к праву и неверия в него, последствиями такого отношения стала полная неготовность «привыкших к государственному патернализму людей принять либеральные принципы общественного устройства»²⁶¹. Кроме того, исследователи указывают на отсутствие договорного (диспозитивного) начала в историческом развитии Российского государства при проведении реформ по инициативе первого лица государства с безусловным подчинением наро-

²⁵⁹ См.: Кененова И. П. «Вертикаль исполнительной власти» и некоторые конституционно-правовые проблемы современного цикла развития власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 3. С. 4.

²⁶⁰ См.: Медушевский А. Н. Теория конституционных циклов // ПОЛИС. 2006. № 2. С. 56.

²⁶¹ Лаптева Л. Е. Правовое мышление и правовые реформы в России // Реформы и право : сб. статей / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. С. 10.

да, так как в российском историческом опыте господствовал «опричный» принцип²⁶².

Объяснять проблемы политико-правового развития России низким уровнем правосознания стало актуальным еще в начале XX в. Известный русский правовед и политический деятель начала XX в. П. И. Новгородцев в процессе анализа западного правового опыта пришел к выводу, что политическое развитие Запада в XIX в. совершалось в «двойном» направлении и сочетало в себе противоречивые черты: «с одной стороны, постепенно падала вера в возможность совершенной и безошибочно действующей государственной организации, с другой стороны, функции государства бесконечно расширялись»²⁶³. Исходя из этого был сделан вывод о невозможности создать в подобных условиях «безусловную (идеальную) форму общественного устройства»²⁶⁴. Другой известный русский юрист Б. А. Кистяковский в это же время писал, что «внутренний характер правосознания русского народа был причиной ошибочного взгляда на отношение нашего народа к праву», так как «нормы права и нормы нравственности в сознании русского народа недостаточно дифференцированы и живут в слитном состоянии»²⁶⁵. Этим он объяснял «убожество» правосознания русского народа.

Спустя столетие мы по-прежнему отмечаем, что правосознание русского народа все еще не позволяет создавать правовые формы, присущие подлинно демократическому государству; это отчасти объясняется уже упомянутой нами циклическостью в развитии российской государственности, наличие которой усугубляется отсутствием прочной политико-правовой традиции, в том числе открытости государственного уп-

²⁶² См. подробнее: *Карпец В. И.* Реформы и право в России: история и современность // Реформы и право : сб. статей / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. С. 58–76.

²⁶³ *Новгородцев П. И.* Введение в философию права. Кризис современного правосознания. М. : Тип. И. Н. Кушнарёва и К, 1909. Т. II. С. 392.

²⁶⁴ *Новгородцев П. И.* Об общественном идеале. М. : ПРЕССА, 1991. С. 33.

²⁶⁵ *Кистяковский Б. А.* В защиту права (правосознание и интеллигенция) // Вехи; Интеллигенция в России : сб. статей. 1909–1910. М. : Молодая гвардия, 1991. С. 124–125.

равления. В этом кроется причина существенной заторможенности процесса административной реформы, неэффективности диалога гражданского общества и государства.

Анализируя ход административного реформирования в России, ряд авторов выделяют своеобразие российских реформ и пытаются объяснить проблемы построения системы эффективной государственной службы сложившейся традицией централизованного управления, «особым» путем России, ее культурной самобытностью. Разрушение указанных особенностей исторического развития в процессе реформ может повлечь за собой непредсказуемые результаты, так как России не свойственны предубеждение против государства и «веберовская» высокопрофессиональная демократия²⁶⁶. Другие же отмечают, что недостатки российской государственной службы также связаны с особенностями исторического развития России, а именно с тем фактом, что каждая попытка реформ придавала чиновникам больше власти и укрепляла доминирующую позицию государства и бюрократии²⁶⁷. Именно поэтому специалистами выявлен так называемый «генный код» отечественного чиновничества – стремление любой ценой сохраниться в виде определенной элитарной общественной группы, которая служит только государству, но не обществу²⁶⁸. Отметим, что причины негативного отношения самого российского чиновничества к процессу реформ также могут заключаться в «несформированности мотивации на реформирование», которая объясняется запаздыванием в разработке концептуального, нормативно-правового и материально-технического аспектов реформирования, а также недостаточной работой по информированию, популяризации и образовательной подготовке чиновничьего корпуса к предстоящим реформам²⁶⁹.

²⁶⁶ См.: *Егоров В.* Государственная власть и государственная служба в России : к новому качеству // Государственная служба. 2006. № 5. С. 13, 16.

²⁶⁷ См.: *Черепанов В.* Служение государству и обществу // Государственная служба. 2004. № 5. С. 54.

²⁶⁸ См.: *Комаровский В.* Что мешает продвижению административной реформы в России? // Власть. 2006. № 4. С. 8.

²⁶⁹ См.: *Игнатов В.* Административная реформа в России: шаг вперед, два шага... // Там же. 2005. № 9. С. 5.

В качестве важнейшего направления реформы, имеющего непосредственное отношение к реализации принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов, В. С. Комаровский называет «лишение чиновника монополии на информацию», так как бюрократия всегда и везде стремится получить максимальное информационное преимущество и убедить общество в своей незаменимости и исключительной компетентности. Для решения указанной проблемы предлагается «оживить» контрольную функцию прокуратуры и судебный контроль²⁷⁰; повысить уровень прозрачности деятельности государственного аппарата²⁷¹; обеспечить максимально широкое участие граждан во всех уровнях власти и управления²⁷².

Приведенные мнения специалистов позволяют констатировать, что важнейшими проблемами развития гласности в таможенной системе на современном этапе являются:

- низкие темпы проведения административной реформы в целом и таможенной в частности, что оказывает замедляющее воздействие на реализацию принципа гласности в таможенной системе;
- бессистемность проведения реформы таможенных органов, что объясняется отсутствием четкости и жесткой последовательности проведения мероприятий реформы, в том числе затрагивающих проблему гласности в организации и деятельности таможенных органов;
- несовершенство и незавершенность нормативно-правовых актов, принятых в годы реформы и регулирующих вопросы открытости таможенной системы и установление ее пределов;
- отсутствие полноценного диалога между таможенными органами и гражданским обществом, трудности, возникающие в процессе привлечения граждан к активному участию

²⁷⁰ См.: *Комаровский В. С.* Государственная служба и СМИ : курс лекций. Воронеж : Изд-во Е. А. Болховитинова, 2003. С. 59.

²⁷¹ См.: *Медушевский А.* Административная реформа в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 4 (49). С. 161.

²⁷² См.: *Бутусова Н. В.* Административная реформа в России – путь к эффективному государству? // Административное право и процесс. 2005. № 1. С. 19.

в процессе осуществления управления таможенным делом в Российской Федерации.

Несмотря на весьма негативные оценки текущих результатов административной реформы учеными, должностными лицами таможни и населением, еще раз отметим, что таможенная реформа, являясь самостоятельным направлением в рамках административной реформы, движется в соответствии с мировыми тенденциями развития таможенного дела, глобализации, т.е. в направлении общей гармонизации и унификации законодательства в целях установления единообразного правового регулирования внешнеэкономической деятельности.

Даже в случае свертывания административной реформы в России в целом и реформы государственной службы в частности, а также изменения ее направления, целей и задач гласность деятельности таможенных органов по отношению к участникам ВЭД и гражданам продолжит свое самостоятельное развитие.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог нашего исследования, еще раз отметим, что таможенные органы не могут быть отнесены только к исполнительным органам государственной власти или только к правоохранительным органам, поскольку обладают комплексным функциональным назначением и межотраслевым правовым статусом, а также представляют собой государственные органы, в равной степени наделенные организационно-распорядительными (управленческими) функциями органа исполнительной власти и правоохранительными функциями в области таможенного дела. Отсюда их назначением является *всеобщее управление таможенным делом в Российской Федерации и обеспечение законности и правопорядка в сфере государственного регулирования внешнеторговой деятельности (таможенного дела)*.

Таможенная служба Российской Федерации – это особый (специальный) вид федеральной государственной службы в отдельной области управления (регулирование перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу), сформировавшийся в настоящее время как самостоятельный подинститут федеральной государственной гражданской службы: на него распространяют свое действие принципы организации и функционирования государственной службы в Российской Федерации. Он характеризуется некоторыми чертами, присущими военной службе и службе в правоохранительных органах Российской Федерации, а также межотраслевым характером правового регулирования, самостоятельной спецификой сферы деятельности таможенного служащего (таможенное дело), многофункциональным характером организации и деятельности таможенной службы.

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

- система принципов таможенной службы;
- система специфических функций таможенных органов и таможенных служащих в сфере таможенного дела;
- профессиональная специализация и подготовка таможенных служащих;
- правовой статус должности таможенного служащего;
- правовой статус таможенного служащего и основания его возникновения;
- служебная дисциплина и специальные условия прохождения таможенной службы;
- служебное обеспечение таможенных служащих.

Являясь сложным правовым институтом, система принципов государственной службы нуждается в упорядочении. В Федеральных законах «О системе государственной службы в Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» прослеживается дублирование конституционных и организационных принципов. В целях совершенствования классификации принципов государственной службы предлагается внести в вышеуказанные федеральные законы соответствующие изменения.

В связи с тем, что Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации» не содержит нормы, конкретно устанавливающей принципы таможенной службы, необходимо в целях повышения эффективности деятельности таможенных органов в конкретной области общественных отношений (таможенном деле) дополнить данный законодательный акт соответствующим положением, регламентирующим рассматриваемые принципы.

Основная проблема исследования принципа гласности и его роли в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации заключается в том, что сущность данного принципа в действующем таможенном и административном законодательстве не раскрывается. В ТК РФ гласность в организации и деятельности таможенных органов (как один из важнейших принципов), закреплена нормами гл. 4 «Информирование и консультирование», поскольку

ку одной из основных функций таможенных органов является осуществление информирования и консультирования в области таможенного дела, обеспечение в установленном порядке государственных органов, организаций и граждан информацией по вопросам таможенного дела. В целях совершенствования законодательного регулирования гласности в организации и деятельности таможенных органов считаем целесообразным внести в ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» следующее определение данного принципа: *«гласность в организации и деятельности таможенных органов, информирование общества о деятельности таможенных органов и таможенных служащих в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне в интересах Российской Федерации».*

Источники административно-правового регулирования гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации представляют собой совокупность нормативно-правовых актов, закрепляющих понятие и правовые признаки различных видов информации, которая предоставляется заинтересованным лицам или не может быть предоставлена в соответствии с ее сущностным критерием, установленным законом; основания, порядок и механизм предоставления сведений в порядке консультирования и информирования таможенными органами различных субъектов права. Особенности этих источников являются разноотраслевой состав и приоритетное значение подзаконных актов.

Цель административно-правового регулирования гласности в таможенной системе Российской Федерации – неукоснительное соблюдение норм Конституции РФ и иных нормативно-правовых актов в сфере упорядочения деятельности таможенных органов Российской Федерации по информированию и консультированию заинтересованных лиц (граждан и организаций, других государственных органов) в пределах, установленных этим законодательством, и удовлетворение потребностей общества в информации, касающейся организации

и деятельности таможенных органов Российской Федерации. В соответствии с данной целью таможенные органы решают следующие задачи:

осуществление функций государства в сфере информирования и консультирования в области таможенного дела;

обеспечение соблюдения законности в процессе информирования и консультирования заинтересованных лиц таможенными органами;

создание современных информационных условий, необходимых для деятельности таможенных органов;

охрана конституционного права граждан на получение информации об организации и деятельности государственных органов в области таможенного дела;

формирование благоприятного общественного мнения.

Юридическое значение принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов заключается в том, что он способствует созданию оптимальной модели информирования и консультирования граждан и организаций в области таможенного дела. Реализация данного принципа позволяет обеспечить эффективное осуществление других организационных и конституционных принципов таможенной службы; его соблюдение поддерживает создание положительно оправданного и обоснованного имиджа (образа) таможенных органов.

Проводимую в последние годы «таможенную реформу» – совершенствование таможенного администрирования путем постепенного перевода таможенного дела на более высокий уровень мировых и международных стандартов – можно считать самостоятельным направлением реформирования. Процесс реформирования таможенных органов в 2003–2009 гг., в целом следует признать результативным и перспективным с точки зрения дальнейшего осуществления аналогичных преобразований в заданном направлении. Однако необходимо отметить, что в отношении управления таможенным делом административная реформа не принесла значимых результатов, в частности, в данный период не была изменена структура таможенных органов.

В то же время важнейшим положительным качеством административной реформы в таможенной сфере явилось формирование нормативно-правовой базы практической реализации гласного функционирования таможенных органов, обеспечения информирования и консультирования граждан по вопросам таможенной деятельности в рамках рассмотренного направления регламентации порядка оказания государственных услуг. Несмотря на достигнутые успехи, данный процесс имеет, на наш взгляд, следующие недостатки: «вялотекущий» (замедленный) темп развития; половинчатый, осторожный характер изменений; отсутствие системности в формировании нормативно-правовой базы.

Основываясь на данных проведенного анкетирования таможенных служащих и непосредственном рассмотрении порядка оказания государственной услуги по информированию и консультированию граждан и организаций, следует высказать следующие предложения практического характера: в структуре таможенного органа следует создать отделение или предусмотреть 1–2 штатные единицы таможенных служащих, которые будут осуществлять информирование и консультирование (аналогично следует поступить и на таможенных постах), предусмотреть возможность прохождения этими должностными лицами специальной подготовки.

Факт принятия новых нормативно-правовых актов, проектов развития и модернизации таможенного дела, статистические данные о деятельности ФТС России и результаты анкетирования таможенных служащих свидетельствуют о существенном повышении качества осуществляемых таможенными органами административных процедур и постепенном приближении к уровню мировых стандартов ведения таможенного дела; о значительном росте уровня открытости деятельности таможенных органов в целом и доступности необходимой информации по вопросам таможенного дела, а также осуществления большинства таможенных процедур для граждан и организаций. Среди негативных факторов, препятствующих развитию гласности в таможенном деле, следует отметить бессистемное и неравномерное использование новейших средств диалога и упрощения административных процедур, а также медленное внедрение информационных технологий.

Новейшие технологии только начинают использоваться, а потому результат их влияния на развитие гласности в деятельности таможенных органов пока не вполне ясен. Наряду с неоспоримыми преимуществами в данной сфере имеется и ряд недостатков: несвоевременность получения информации, недостаточное внедрение и использование ведомственного сайта ФТС России (www.customs.ru), отсутствие интернет-сайта Воронежской таможни и доступа к единым базам выданных разрешительных документов, способствующего ускорению таможенного оформления и выявления поддельных документов.

Важнейшим инструментом реализации принципа гласности в таможенной системе являются СМИ, так как они максимально эффективно представляют широкой общественности доступную информацию об организации и деятельности таможенных органов; разъясняют гражданам смысл основных мероприятий и доводят до их сведения результаты деятельности таможенных органов и их достижения; способствуют формированию определенного имиджа, повышают авторитет таможенных органов у представителей широкой общественности. Представляя собой наиболее доступный источник необходимой информации о деятельности государственных структур, СМИ создают возможность установления обратной связи и формирования диалога власти и народа, а также участия в управлении государством.

Несмотря на наличие в прессе и научной литературе ряда негативных оценок текущих результатов административной реформы, можно отметить, что таможенная реформа успешно продвигается в соответствии с мировыми тенденциями развития таможенного дела и демонстрирует положительные перспективы. Одним из условий ее успешного продолжения является дальнейшее совершенствование законодательной базы. Несовершенство нормативно-правовых актов, принятых в процессе реформы, диктует, в частности, необходимость внесения определений понятий «информирование о правовых актах в области таможенного дела» и «консультирование по вопросам таможенного дела или иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов» в раздел III ч. 1 и ч. 2

Административного регламента ФТС по предоставлению государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов.

Только при учете и ликвидации всех вышеозначенных недостатков станет возможным полноценный диалог таможенных органов, с одной стороны, бизнеса и широкой общественности – с другой, что послужит реализации подлинной гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд., стереотип. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.

Бакаева О. Ю. Таможенные фискальные доходы / О. Ю. Бакаева ; под ред. Н. И. Химичевой. – М. : Статут, 2005. – 187 с.

Бакун В. М. Административно-правовой статус служащих правоохранительной службы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. М. Бакун. – М. : РАГС, 2006. – 25 с.

Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, 2004. – 768 с.

Бачило И. Л. Функции органов государственного управления (правовые проблемы оформления и реализации) / И. Л. Бачило. – М. : Юридическая литература, 1976. – 200 с.

Бутусова Н. В. Административная реформа в России – путь к эффективному государству? / Н. В. Бутусова // Административное право и процесс. – 2005. – № 1. – С. 19–21.

Граждан В. Д. Государственная гражданская служба : учебник / В. Д. Граждан. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : КНОРУС, 2007. – 496 с.

Гришковец А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации : учеб. курс / А. А. Гришковец. – М. : Дело и Сервис, 2003. – 464 с.

Гришковец А. А. Государственная служба и гражданское общество : правовые проблемы взаимодействия (практика России) / А. А. Гришковец // Государство и право. – 2004. – № 1. – С. 24–36.

Заводчиков Н. О проекте федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» / Н. Заводчиков // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2006. – № 5. – С. 22–30.

Игнатюк Н. А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти : вопросы методологии / Н. А. Игнатюк // Журн. рос. права. – 2006. – № 10. – С. 29–34.

Клищ Н. Показатели результативности на государственной службе / Н. Клищ // Государственная служба. – 2007. – № 3. – С. 67–74.

Конин В.Н. К вопросу о понятии и видах административных процедур / В. Н. Конин // Административное право и процесс. – 2007. – № 6. – С. 8–10.

Левашов В. Отношение россиян к реформам и власти / В. Левашов // Государственная служба. – 2005. – № 2. – С. 51–59.

Магомедов К. Проблемы формирования позитивного имиджа государственной службы / К. Магомедов // Государственная служба. – 2007. – № 5. – С. 35–41.

Матвеева Т. А. Новое таможенное законодательство. Таможенное право : учеб. пособие / Т. А. Матвеева. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 2005. – 597 с.

Матюхин В. Информационные технологии предоставления государственных услуг (в рамках административной реформы) / В. Матюхин // Государственная служба. – 2007. – № 1. – С. 23–28.

Митрошенков О. А. Государственная гражданская служба России в оценках экспертов и населения / О. А. Митрошенков // СОЦИС. – 2006. – № 8. – С. 88–98.

Нестеров А. В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной / А. В. Нестеров // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 11. – С. 22–26.

Новиков А. Б. Концепция «сервисной таможни» в системе административной реформы в Российской Федерации / А. Б. Новиков // Законодательство и экономика. – 2006. – № 10. – С. 19–24.

Ноздрачёв А. Ф. Таможенная служба / А. Ф. Ноздрачёв // Законодательство и экономика. – 2006. – № 7. – С. 40–52; № 8. – С. 48–60.

Общее административное право : учебник / под ред. Ю. Н. Старилова. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 2007. – 848 с.

Основин В. С. Основы науки социального управления / В. С. Основин. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 1971. – 260 с.

Русаков А. Ю. Связи с общественностью в органах государственной власти : учеб. пособие / А. Ю. Русаков. – СПб. : Изд-во Михайлова В. А., 2006. – 224 с.

Рыжаков А. П. Правоохранительные органы : учебник для вузов / А. П. Рыжаков. – 2-е изд. – М. : ИНФРА-М, 2004. – 446 с.

Самойлов А. Особенности и проблемы правового статуса сотрудников таможенной службы / А. Самойлов // Государственная служба. – 2007. – № 6. – С. 118–121.

Старилов Ю. Н. Административная реформа : итоги первого этапа в административно-правовом измерении / Ю. Н. Старилов // Российское правовое государство : итоги формирования и перспективы развития : материалы Всерос. науч.-практ. конф., Воронеж, 14–15 ноября 2003 г. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 2004. – Вып. 2. – С. 95–142.

Старилов Ю. Н. Административная реформа : к перспективе «нового государственного управления» и «эффективного государства» / Ю. Н. Старилов // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов. – Вып. 16 : Административная реформа в России : политико-правовое и управленческое измерение / отв. ред. Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 2004. – С. 225–238.

Старилов Ю. Н. Административная реформа : основные проблемы переходного этапа / Ю. Н. Старилов // Административная ответственность : вопросы теории и практики / отв. ред. Н. Ю. Хаманева. – М. : ИГП РАН, 2004. – С. 273–277.

Старилов Ю. Н. Административная реформа : способствует ли она совершенствованию административно-правового регулирования? / Ю. Н. Старилов // Административное и административно-процессуальное право : актуальные проблемы. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – С. 36–59.

Старилов Ю. Н. Административное право в борьбе с произвольным администрированием / Ю. Н. Старилов. – Вып. 17 : Феномен «синдрома бесправия» в современном правовом государстве. // Правовая наука и реформа юридического образования : сб. науч. трудов / отв. ред. Ю. Н. Старилов. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 2004. – С. 170–195.

Старилов Ю. Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? / Ю. Н. Старилов // Журн. рос. права. – 2004. – № 9. – С. 11–25.

Терещенко Л. К. Услуги : государственные, публичные, социальные / Л. К. Терещенко // Журн. рос. права. – 2004. – № 10. – С. 15–23.

Тихомиров Ю. А. Правовые аспекты административной реформы / Ю. А. Тихомиров // Законодательство и экономика. – 2004. – № 4. – С. 29–33.

Яцкин А. В. Правовое регулирование административных регламентов / А. В. Яцкин // Журн. рос. права. – 2006. – № 10. – С. 18–28.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Анкета
Опроса таможенных служащих
по теме
«ПРИНЦИП ГЛАСНОСТИ В ОРГАНИЗАЦИИ
И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

1. Ваша должность _____ .
2. Ваше звание _____ .
3. Срок службы в таможенном органе _____ .
4. Подразделение _____ .
5. К какой группе государственных органов Вы бы отнесли таможенные органы? (отметьте нужный вариант)

- Строго к органам исполнительной власти. Строго к правоохранительным органам. К особой группе органов, которые выполняют разные функции, в том числе правоохранительные и управленческие.

6. К какому виду государственной службы по своему содержанию, на Ваш взгляд, относится таможенная служба? (отметьте нужный вариант)

- К управленческой. К военной. К специальной.

7. Как Вы думаете, следует ли вносить в Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации» дополнение, касающееся формулировки принципов собственно таможенной службы, которые были бы адаптированы к ее специфике и учитывали все особенности таможенной службы как особого (специального)

вида государственной гражданской службы в РФ? (отметьте нужный вариант)

- Да, это необходимо. Этот вопрос следует обдумать, я не готов(а) ответить. Нет, это обязательно.

8. Если бы Вам предложили следующий перечень принципов таможенной службы, как бы Вы отнеслись к нему? Какой, на Ваш взгляд, должна быть иерархия этих принципов (какие их них являются более значимыми, а какие менее значимыми)? Дополните список принципов или исключите ненадлежащие, по Вашему мнению, варианты. (расставьте цифры напротив каждого принципа, цифра должна означать его значимость).

- Да, я считаю, что данный перечень принципов отражает специфику таможенной службы и может использоваться. С некоторыми поправками указанный перечень может использоваться в таможенной службе. Нет, этот перечень не может быть рассмотрен в качестве дополнения к закону и не может использоваться.

Принципы таможенной службы:

- независимость и самостоятельность осуществления деятельности в области таможенного дела Российской Федерации; осуществление деятельности в строгом соответствии с политическими, экономическими, социальными и иными интересами и законодательством Российской Федерации и во взаимодействии с иными органами государственной власти, правоохранительными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами;
- гласность в организации и деятельности таможенных органов, информирование общества о деятельности таможенных органов и таможенных служащих в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне в интересах Российской Федерации;
- внепартийность таможенных служащих, обязанных приостанавливать членство в политической партии или общественном объединении, преследующем политические цели, в течение прохождения службы в таможенных органах;
- профессионализм и компетентность таможенных служащих в сфере таможенного дела.

9. Устраивает ли Вас законодательная формулировка принципа гласности следующего содержания: «гласность в организации и деятельности таможенных органов, информирование общества о деятельности таможенных органов и таможенных служащих в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне в интересах Российской Федерации»?

- Да, вполне устраивает. Этот вопрос следует обдумать, я не готов(а) ответить. Нет, не устраивает.

Я предлагаю следующую формулировку: _____

10. С каким понятием(ями) Вы связываете гласность в организации и деятельности таможенных органов в РФ? (отметьте нужный вариант или несколько вариантов, при необходимости укажите собственный)

- транспарентность (прозрачность) функционирования таможенных органов;
 разумное и целесообразное сочетание открытости деятельности и конфиденциальности;
 преобладание открытости деятельности в данном сочетании;
 преобладание конфиденциальности в данном сочетании.

11. С какими действиями (мероприятиями) в Вашем понимании ассоциируется гласность в организации и деятельности таможенных органов? (отметьте нужные варианты, при необходимости укажите собственные)

- информирование широкой общественности о процессе и результатах деятельности таможенных органов Российской Федерации, за исключением тех направлений деятельности, осуществление которых требует оправданной конфиденциальности путем регулярного опубликования в средствах массовой информации аналитических отчетов, статистических данных, результатов социологических исследований и других открытых данных, наиболее полно характеризующих деятельность таможенных органов;

- публичное обсуждение и публичные слушания при принятии нормативно-правовых актов, регулирующих таможенное дело в целом и государственную таможенную службу в частности, и дальнейшее доведение этой информации до сведения широкой общественности путем регулярного опубликования данных актов;
- консультирование граждан, организаций и государственных органов по вопросам толкования и правоприменения нормативно-правовых актов, действующих в области таможенного дела, в целом, а также в процессе осуществления конкретных таможенных процедур;
- предоставление всей открытой информации тем лицам, права и законные интересы которых были нарушены действиями (бездействиями) таможенных органов в процессе своей текущей деятельности;
- открытое проведение и дальнейшее информирование общественности о контрольных мероприятиях в сфере таможенного дела для последующего обсуждения всей открытой информации и установления путей устранения выявленных недостатков, а также реализации предложенных нововведений.

12. Какие задачи, на Ваш взгляд, решает административно-правовое регулирование гласности в организации и деятельности таможенных органов? (отметьте нужные варианты, при необходимости укажите собственные)

- осуществление функций государства в сфере информирования и консультирования в области таможенного дела путем создания и поддержания информационной взаимосвязи таможенных органов и заинтересованных лиц;
- охрана конституционного права граждан на получение информации об организации и деятельности государственных органов в области таможенного дела;
- обеспечение соблюдения законности в процессе информирования и консультирования заинтересованных лиц таможенными органами в целях предотвращения правонарушений, коррупции и бюрократизма;
- создание современных информационных условий, необходимых для деятельности таможенных органов, с использованием новейших технологий связи, информационных систем и других достижений науки;
- формирование благоприятного общественного мнения об организации и деятельности таможенных органов через средства массовой информации и иные коммуникативные структуры.

13. Каковы, на Ваш взгляд, основные функции административно-правового регулирования гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации? (отметьте нужные варианты, при необходимости укажите собственные)

- обеспечительная (обеспечение реализации государственной политики по расширению гласности и демократизации деятельности таможенных органов);
- правоприменительная (практическая реализация административно-правового регулирования принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов в соответствии с действующим законодательством в процессе осуществления этими органами своих властных полномочий);
- охранительная (осуществление таможенными органами действий по информированию и консультированию и иных, направленных на защиту прав и свобод граждан, мероприятий);
- регулирующая (разработка, принятие и соблюдение регламентов, правил и инструкций по реализации принципа гласности в таможенной системе);
- организационная (создание, совершенствование и реформирование систем и механизмов информирования и консультирования заинтересованных лиц);
- контрольная (устанавливает правильность, своевременность и законность передачи открытой информации);
- учетная (фиксация передачи открытой информации, а также хранение и доступ к закрытой информации).

14. Как Вы оцениваете значение административной реформы (2003–2007 гг.) в деле расширения гласности организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации? (отметьте нужный вариант, при необходимости укажите собственный)

- | | | |
|--|--|---|
| <input type="checkbox"/> Благодаря реформе гласность (открытость) стала одним из важнейших принципов функционирования таможенных органов РФ. | <input type="checkbox"/> В процессе реформы была создана необходимая нормативно-правовая база регулирования гласности в организации и деятельности таможенных органов. | <input type="checkbox"/> В годы реформы были определены основные направления развития гласности в таможенной системе в соответствии с развитием государственной службы в целом. |
|--|--|---|

Иное: _____

15. Укажите, какой нормативно-правовой акт последних лет является наиболее значимым для практического осуществления расширения гласности в таможенной системе в рамках административной реформы? (отметьте нужный вариант, несколько вариантов, при необходимости укажите собственные)

- | | | |
|--|--|---|
| <input type="checkbox"/> Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ, так как это основной отраслевой нормативно-правовой акт, который определяет все основные направления развития гласности в таможенной системе. | <input type="checkbox"/> Административный регламент ФТС по предоставлению государственной услуги по информированию ..., утв. Приказом ФТС от 24 мая 2006 г. № 469, так как гласность главным реализуется в процессе информирования и консультирования граждан. | <input type="checkbox"/> Инструкции о порядке рассмотрения обращений граждан в таможенных органах РФ, ФТС России, утв. Приказами ФТС РФ от 25 декабря 2006 г. № 1370, 1371, так как именно при обращении граждан в таможенные органы в максимальной степени может быть осуществлен принцип гласности. |
|--|--|---|

Иное: _____

16. В чем, на Ваш взгляд, реализуется принцип гласности в деятельности таможенного органа на практике в осуществлении таможенных процедур?

- 1) _____
- 2) _____
- 3) _____

17. Как в Вашем таможенном органе используются новейшие технические достижения и технологии, и каким образом их применение может способствовать расширению гласности деятельности таможенного органа?

18. Как Вы относитесь к средствам массовой информации вообще и к специализированным изданиям, освещающим деятельность

таможенных органов, в частности? (отметьте нужный вариант, несколько вариантов, при необходимости укажите собственные)

- | | | |
|---|---|--|
| <input type="checkbox"/> Положительно, так как именно благодаря СМИ осуществляется информирование широкой общественности о деятельности таможенных органов. | <input type="checkbox"/> Не могу утверждать, что в СМИ всегда приводятся справедливые оценки деятельности таможенных органов. | <input type="checkbox"/> Не доверяю СМИ, так как зачастую в них содержится недостоверная информация о деятельности таможенных органов. |
|---|---|--|

Иное _____

19. Укажите, с какими проблемами, касающимися осуществления гласности в таможенной системе, Вам приходится сталкиваться?

- 1) _____

2) _____

3) _____

20. Что, по Вашему мнению, необходимо предпринять, чтобы усовершенствовать осуществление основных таможенных процедур и мероприятий по информированию и консультированию в целях расширения гласности организации и деятельности таможенных органов РФ?

- 1) _____

**Результаты анкетирования, проведенного
среди таможенных служащих в 2009 году по теме:
«ПРИНЦИП ГЛАСНОСТИ В ОРГАНИЗАЦИИ
И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Число опрошенных должностных лиц Воронежской таможни – 153.

Были опрошены государственные таможенные инспектора структурных подразделений, таможенных постов, старшие государственные таможенные инспектора структурных подразделений, таможенных постов, главные государственные таможенные инспектора структурных подразделений, таможенных постов, руководители структурных подразделений, заместители начальника таможни по направлениям, начальники таможенных постов.

Звания опрошенных: секретари государственной гражданской службы 1, 2, 3 класса, референты государственной гражданской службы 1, 2, 3 класса, советники государственной гражданской службы 1, 2, 3 класса, подполковники таможенной службы, полковники таможенной службы.

Срок службы в таможенных органах: от 7 месяцев до 16 лет.

Подразделения: Таможенные посты: Левобережный таможенный пост, Правобережный таможенный пост, Северо-восточный таможенный пост, таможенный пост Аэропорт Воронеж, Россошанский таможенный пост, Лискинский таможенный пост, Кантемировский таможенный пост. Структурные подразделения: правовой отдел, отдел кадров, отдел таможенных процедур и таможенного контроля, отдел торговых ограничений и экспортного контроля, отдел собственной безопасности, отдел применения системы управления рисками, отдел таможенной инспекции, отдел таможенных платежей, отделение по защите государственной тайны, информационная служба, отдел тылового обеспечения, главный государственный таможенный инспектор (по взаимодействию со СМИ).

Ответы на вопросы анкеты

К какой группе государственных органов Вы бы отнесли таможенные органы?

«Строго к органам исполнительной власти» – 22 % опрошенных;

«Строго к правоохранительным органам» – 4 %;
«К особой группе органов, которые выполняют разные функции, в том числе правоохранительные и управленческие» – 74 % опрошенных.

К какому виду государственной службы по своему содержанию, на Ваш взгляд, относится таможенная служба?

«К управленческой» – 0 % опрошенных;
«К военной» – 0 %;
«К специальной» – 100 % опрошенных.

Как Вы думаете, следует ли вносить в Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации» дополнение, касающееся формулировки принципов собственно таможенной службы, которые были бы адаптированы к ее специфике и учитывали бы все особенности таможенной службы как особого (специального) вида государственной гражданской службы в РФ?

«Да, это необходимо» – 70 % опрошенных;
«Этот вопрос следует обдумать, я не готов(а) ответить – 13 %;
«Нет, это необязательно» – 17 % опрошенных.

Если бы Вам предложили следующий перечень принципов таможенной службы, как бы Вы отнеслись к нему? Какой, на Ваш взгляд, должна быть иерархия этих принципов, т.е. какие из них являются, на Ваш взгляд, более значимыми, а какие менее значимыми? Дополните список принципов или исключите ненадлежащие, по Вашему мнению, варианты?

«Да, я считаю, что данный перечень принципов отражает специфику таможенной службы и может использоваться» – 35 % опрошенных;

«С некоторыми поправками указанный перечень может использоваться» – 65 %;

«Нет, этот перечень не может быть рассмотрен в качестве дополнения к закону и не может использоваться» – 0 % опрошенных.

Оценка значимости принципов:

«независимость и самостоятельность в области осуществления таможенного дела в Российской Федерации» – 9 %;

«осуществление деятельности в строгом соответствии с политическими, экономическими, социальными и иными интересами и законодательством Российской Федерации и во взаимодействии

с иными органами государственной власти, правоохранительными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами» – 31 %;

«гласность в организации и деятельности таможенных органов, информирование общества о деятельности таможенных органов и таможенных служащих в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне в интересах Российской Федерации» – 30 %;

«внепартийность таможенных служащих, обязанность приостанавливать членство в политической партии или общественном объединении, преследующем политические цели, в течение прохождения службы в таможенных органах» – 4 %;

«профессионализм и компетентность таможенных служащих в сфере таможенного дела» – 26 %.

Устраивает ли Вас законодательная формулировка принципа гласности следующего содержания: «гласность в организации и деятельности таможенных органов, информирование общества о деятельности таможенных органов и таможенных служащих в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне в интересах Российской Федерации»?

«Да, вполне устраивает» – 78 %;

«Этот вопрос следует обдумать» – 22 %;

«Нет, не устраивает» – 0 %.

С каким понятием(ями) Вы связываете гласность в организации и деятельности таможенных органов в РФ?

«транспарентность (прозрачность) функционирования таможенных органов» – 33 % ;

«разумное и целесообразное сочетание открытости деятельности и конфиденциальности» – 52 %;

«преобладание открытости деятельности» – 5 % опрошенных;

«преобладание конфиденциальности в данном сочетании» – 10 %.

С какими действиями, мероприятиями в Вашем понима-

нии ассоциируется гласность в организации и деятельности таможенных органов?

«информирование широкой общественности о процессе и результатах деятельности таможенных органов Российской Федерации (за исключением тех направлений деятельности, осуществление которых требует оправданной конфиденциальности) путем регулярного опубликования в средствах массовой информации аналитических отчетов, статистических данных, результатов социологических исследований и других открытых данных, наиболее полно характеризующих деятельность таможенных органов» – 42 %;

«публичное обсуждение и публичные слушания при принятии нормативно-правовых актов, регулирующих таможенное дело в целом и государственную таможенную службу в частности, и дальнейшее доведение этой информации до сведения широкой общественности путем регулярного опубликования данных актов» – 4 %;

«консультирование граждан, организаций и государственных органов по вопросам толкования и правоприменения нормативно-правовых актов, действующих в области таможенного дела в целом, а также в процессе осуществления конкретных таможенных процедур» – 27 %;

«предоставление всей открытой информации тем лицам, права и законные интересы которых были нарушены действиями (бездействиями) таможенных органов в процессе их текущей деятельности» – 21 %;

«открытое проведение и дальнейшее информирование общественности о контрольных мероприятиях в сфере таможенного дела для последующего обсуждения всей открытой информации и установления путей устранения выявленных недостатков, а также реализации предложенных нововведений» – 6 %.

Какие задачи, на Ваш взгляд, решает административно-правовое регулирование гласности в организации и деятельности таможенных органов?

«осуществление функций государства в сфере информирования и консультирования в области таможенного дела путем создания и поддержания информационной взаимосвязи таможенных органов и заинтересованных лиц» – 29 %;

«охрана конституционного права граждан на получение информации об организации и деятельности государственных органов в области таможенного дела» – 16 %;

«обеспечение соблюдения законности в процессе информирования и консультирования заинтересованных лиц таможенными органами в целях предотвращения правонарушений, коррупции, бюрократизма» – 25 %;

«создание современных информационных условий, необходимых для деятельности таможенных органов, с использованием новейших технологий связи, информационных систем и других достижений науки» – 18 %;

«формирование благоприятного общественного мнения об организации и деятельности таможенных органов через средства массовой информации и иные коммуникативные структуры» – 12 %.

Каковы, на Ваш взгляд, основные функции административно-правового регулирования гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации?

«обеспечительная – обеспечение реализации государственной политики по расширению гласности и демократизации деятельности таможенных органов» – 14 %;

«правоприменительная – практическая реализация административно-правового регулирования принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов в соответствии с действующим законодательством в процессе осуществления этими органами своих властных полномочий» – 25 %;

«охранительная – осуществление таможенными органами действий по информированию и консультированию и иных, направленных на защиту прав и свобод граждан, мероприятий» – 13 %;

«регулирующая, которая включает разработку, принятие и соблюдение регламентов, правил и инструкций по реализации принципа гласности в таможенной системе» – 16 %;

«организационная – создание, совершенствование и реформирование систем и механизмов информирования и консультирования заинтересованных лиц» – 11 %;

«контрольная – установление правильности, своевременности и законности передачи информации» – 12 %;

«учетная – осуществление фиксации передачи открытой информации, а также хранение и допуск к закрытой информации» – 9 %.

Как Вы оцениваете значение административной реформы в деле расширения гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации?

«Благодаря реформе гласность стала одним из важнейших принципов функционирования таможенных органов Российской Федерации» – 8 %;

«В процессе реформы была создана необходимая нормативно-правовая база регулирования гласности в организации и деятельности таможенных органов» – 26 %;

«В годы реформы были определены основные направления развития гласности в таможенной системе в соответствии с развитием государственной службы в целом» – 15 %;

Иное – положительных сдвигов не произошло, реформа фактически провалилась; результатом стали бюрократическая волокита и формальность при предоставлении информации – 51 %.

Укажите, какой нормативно-правовой акт последних лет является наиболее значимым для практического осуществления расширения гласности в таможенной системе в рамках административной реформы?

Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ, так как это основной отраслевой нормативно-правовой акт, определяющий все основные направления развития гласности в таможенной системе – 52 %;

Административный регламент ФТС по предоставлению государственной услуги по информированию... утв. Приказом ФТС от 24 мая 2006 г. № 469, так как гласность главным образом реализуется в процессе информирования и консультирования граждан – 26 %;

Административный регламент ФТС по исполнению государственной функции организации приема граждан... утв. Приказом ФТС России от 10 сентября 2009 г. № 1660, – 22 %.

В чем, на Ваш взгляд, на практике в осуществлении таможенных процедур реализуется принцип гласности в деятельности таможенного органа? Сформулируйте Ваши предложения.

«Информирование общественности о процессе и результатах деятельности таможенных органов через средства массовой информации»;

«Доступность информации, консультирование участников внешнеэкономической деятельности граждан по всем вопросам таможенного законодательства»;

«Обязательное уведомление участника ВЭД о мероприятиях процедурного или процессуального характера, проводимых таможней в их отношении»;

«Организация и проведение Консультативных советов по таможенной политике с участниками ВЭД, государственными органами, таможенными брокерами»;

«Объявление в СМИ конкурса на замещение вакантных должностей государственных гражданских служащих»;

«Официальное опубликование перечней документов и сведений, необходимых для таможенного оформления»;

«Ведомственный контроль»;

«В действиях должностных лиц таможенных органов в строгом соответствии с Таможенным кодексом РФ»;

«Обращение с жалобой на действия должностных лиц таможенных органов»;

«Доступность участников ВЭД к нормативным документам, регламентирующим деятельность ФТС России»;

«Предоставление государственной услуги по информированию и консультированию»;

«В Воронежской таможне установлены специальные информационные стенды, на них размещены материалы, которые разъясняют вопросы таможенного законодательства, которые чаще всего вызывают у участников ВЭД затруднения в их правоприменении»;

«Возможность доступа участника ВЭД об этапе, на котором находится таможенное оформление конкретной товарной партии, а также возможность получить всю необходимую информацию о причинах решения, принятого таможней».

Сформулируйте, как в Вашем таможенном органе используются новейшие технические достижения и технологии, и каким образом их применение может способствовать расширению гласности деятельности таможенного органа?

«Использование в служебной деятельности электронной почты, Интернет, правовых систем «Гарант», «КонсультантПлюс»;

«Использование в работе общих баз данных других государственных органов (Роспотребнадзор, Ростехрегулирование, Роспатент и т.д.)»;

«Получение оперативной информации по электронным каналам связи от других таможен и организаций»;

«Новейшие технологии только начинают использоваться, результат их внедрения на гласность деятельности таможенных органов пока не ясен»;

«Более широкое внедрение и использование ведомственного сайта ФТС России www.customs.ru»;

«Размещение информации на вышеуказанном сайте способствует информированности заинтересованных лиц, объясняет права и обязанности как должностных лиц таможенных органов, так и участников ВЭД»;

«Существует официальный портал органов государственной власти Воронежской области – www.govvrn.ru, в нем содержится страничка о Воронежской таможне».

Как Вы относитесь к средствам массовой информации вообще и к тем, которые освещают деятельность таможенных органов в частности?

«Положительно, так как именно благодаря СМИ осуществляется информирование широкой общественности о деятельности таможенных органов» – 13 %;

«Не могу утверждать, что в СМИ всегда приводятся справедливые оценки деятельности таможенных органов» – 78 %;

«Не доверяю СМИ, так как зачастую в них содержится недостоверная информация о деятельности таможенных органов» – 9 %.

Перечислите, с какими проблемами, касающимися осуществления гласности в таможенной системе, Вам приходится сталкиваться?

«Информация, опубликованная в СМИ, не всегда соответствует реально существующей»;

«Сталкиваться с указанными проблемами не приходилось»;

«Искажается информация, которая предоставляется в СМИ»;

«Несвоевременность получения информации»;

«Отсутствие доступа к единым базам выданных разрешительных документов. Если доступ будет возможным, то это будет способствовать ускорению таможенного оформления и выявление поддельных документов»;

«Следует создать web-страницу Воронежской таможни».

Что бы Вы хотели изменить или ввести, чтобы усовершенствовать осуществление основных таможенных процедур и мероприятий по информированию и консультированию в целях расширения гласности организации и деятельности таможенных органов РФ? Сформулируйте Ваши предложения.

«На таможенных постах необходимо включить по 1-2 единицы, которые будут осуществлять консультирование и информирование»;

«В структуре таможенного органа создать отдел информирования и консультирования»;

«Предлагается ввести обращение граждан по электронной почте»;

«Необходима специальная подготовка должностных лиц, привлекаемых к информированию и консультированию для повышения качества предоставления информации»;

«Прежде всего, необходим диалог таможни и бизнеса, целью которого должно быть экономическое развитие России».

**Положение о правовом отделе Воронежской таможни:
Утверждено начальником Воронежской таможни
8 августа 2007 г.
(Извлечение)**

II. Основные задачи Отдела

8. Правовое обеспечение деятельности таможни и таможенных постов, в том числе, обеспечение соблюдения законодательства Российской Федерации при выполнении ими своих функций.

9. Обеспечение соответствия законодательству Российской Федерации, международным договорам Российской Федерации, указам и распоряжениям Президента Российской Федерации, постановлениям и распоряжениям Правительства Российской Федерации, нормативным правовым актам Банка России, иным нормативно-правовым актам в области таможенного дела, нормативным и иным правовым актам ФТС России, правовым актам вышестоящего таможенного органа проектов правовых актов, разработанных в соответствии с порядком, установленным таможней и таможенными постами.

10. Выявление правовых пробелов и коллизий актов таможенного законодательства, иных правовых актов Российской Федерации в области таможенного дела, нормативных и иных правовых актов ФТС России в правоприменительной деятельности таможни и таможенных постов и представление в вышестоящий таможенный орган предложений об их устранении.

11. Обеспечение правовой защиты государственных интересов и интересов таможенных органов в арбитражных судах и судах общей юрисдикции.

12. Контроль соблюдения законности при принятии должностными, лицами таможни, таможенными постами и их должностными лицами решений и совершении действий (бездействия) при осуществлении ими функций в сфере таможенного дела.

13. Правовое обеспечение и организация деятельности структурных подразделений таможни и таможенных постов по реализации ими функций по осуществлению ведомственного контроля в сфере таможенного дела.

14. Выявление причин и условий, способствующих нарушению законодательства Российской Федерации, прав и законных инте-

ресов лиц при проведении таможенного контроля, производстве таможенного оформления, при исчислении и взимании таможенных платежей, а также при осуществлении ими иных функций в сфере таможенного дела; выработка и принятие мер, направленных на повышение уровня законности решений, принимаемых в сфере таможенного дела.

15. Внесение предложений начальнику таможни о принятии мер, направленных на устранение выявленных в ходе проведения ведомственного контроля нарушений.

16. Координация деятельности по проведению анализа причин, порождающих жалобы на решения, действия (бездействие) должностных лиц таможни и таможенных постов, а также причин оспаривания решений, действий (бездействия) указанных должностных лиц в судебные органы.

17. Информирование о правовых актах в области таможенного дела и консультирование заинтересованных лиц по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов.

18. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности таможни и таможенных постов по правовым вопросам.

19. Правовое обеспечение работы по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для таможенных нужд.

20. Правовое обеспечение реализации актов таможенного законодательства Российской Федерации, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации в области таможенного дела, иных нормативных правовых актов в области таможенного дела, нормативных и иных правовых актов ФТС России, в том числе правовых актов межведомственного характера.

21. Повышение уровня правовой грамотности и правовой культуры должностных лиц таможни и таможенных постов.

22. Правовое обеспечение хозяйственной деятельности таможни и таможенных постов.

23. Правовая защита прав и социальных гарантий должностных лиц таможни и таможенных постов.

III. Функции Отдела

24. Отдел выполняет следующие функции:

1) подготавливает самостоятельно либо участвует в подготовке совместно с другими структурными подразделениями таможни и

таможенными постами проектов правовых актов, издание которых входит в компетенцию таможи;

2) проводит правовую экспертизу на соответствие законодательству Российской Федерации, нормативным и иным правовым актам ФТС России проектов правовых актов и иных документов, разрабатываемых структурными подразделениями таможи, а также таможенными постами, если их издание, утверждение или согласование входит в компетенцию таможи;

3) анализирует и обобщает судебную и правоприменительную практику таможи и таможенных постов, вносит предложения начальнику таможи и правового подразделения вышестоящего таможенного органа по принятию мер реагирования, направленных на устранение и предупреждение причин и условий признания не соответствующими требованиям законодательства Российской Федерации решений, действий (бездействия) должностных лиц таможи, таможенных постов и (или) их должностных лиц;

4) подготавливает и вносит на рассмотрение начальника таможи правового подразделения вышестоящего таможенного органа предложения о внесении изменений (дополнений) в правовые акты таможи, правовые акты вышестоящего таможенного органа, нормативные правовые акты и нормативно-правовые акты Российской Федерации либо об их отмене;

5) принимает меры по обеспечению единообразного применения структурными подразделениями таможи и таможенными постами актов таможенного законодательства Российской Федерации, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации в области таможенного дела, нормативных правовых актов Банка России, иных нормативных правовых актов в области таможенного дела, нормативных и иных правовых актов ФТС России, в том числе правовых актов межведомственного характера;

6) в пределах компетенции Отдела организует работу структурных подразделений таможи по проведению ведомственного контроля, в том числе путем согласования подготовленных ими в части компетенции проектов решений об отмене или изменении не соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации решений должностных лиц таможи (за исключением начальника таможи), таможенных постов и их должностных лиц в сфере таможенного дела;

7) в пределах компетенции Отдела контролирует деятельность таможенных постов по осуществлению ведомственного контроля;

8) подготавливает отчеты, а также справочную, аналитическую информацию и материалы о правовой деятельности таможи и таможенных постов для направления их в установленном порядке в вышестоящие таможенные органы;

9) участвует в подготовке сборников, справочников, пособий и собраний нормативных и иных правовых актов по вопросам, входящим в компетенцию Отдела;

10) осуществляет контроль соответствия законодательству Российской Федерации, международным договорам Российской Федерации, нормативным и иным правовым актам ФТС России технологий таможенного оформления и таможенного контроля и порядка взаимодействия структурных подразделений таможи и таможенных постов;

11) осуществляет систематизированный учет поступающих в правовой отдел нормативных и иных правовых актов, а также издаваемых таможей правовых актов ненормативного характера, их сбор, накопление; хранение и обработку материалов по правовым вопросам; поддерживает соответствующую базу в актуальном состоянии;

12) комплектует библиотеку таможи юридической литературой и оформляет подписку на правовые периодические издания;

13) участвует совместно со структурными подразделениями таможи и таможенными постами в подготовке информационных стендов по вопросам таможенного законодательства для обеспечения деятельности таможи по информированию заинтересованных лиц;

14) обеспечивает в таможе, в том числе с использованием информационных технологий, свободный бесплатный доступ заинтересованных лиц к информации о действующих правовых актах в области таможенного дела;

15) организует обеспечение таможенными постами доступа заинтересованных лиц к информационным стендам, регламентирующим порядок совершения основных таможенных операций, в том числе информацию о правилах перемещения товаров физическими лицами;

16) предоставляет бесплатно консультации заинтересованным лицам по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов, в соответствии

с порядком, установленным Таможенным кодексом Российской Федерации, нормативными и иными правовыми актами ФТС России;

17) оказывает по поручению начальника таможни помощь структурным подразделениям таможни, таможенным постам и их должностным лицам по вопросам применения законодательства Российской Федерации;

18) участвует в организации совместно с кадровым подразделением таможни, Российской таможенной академией и ее филиалами подготовки должностных лиц таможни и таможенных постов по правовым вопросам; участвует в разработке программ правового обучения указанных должностных лиц;

19) обеспечивает соблюдение законодательства Российской Федерации при поступлении граждан на государственную службу (работу) в таможенные органы, решении вопросов, связанных с прохождением государственной службы (работы), привлечении должностных лиц и работников к ответственности и увольнении с государственной службы (работы);

20) обеспечивает судебную защиту государственных интересов и интересов таможенных органов при рассмотрении судами дел с участием таможенных органов в соответствии с порядком, установленным законодательством Российской Федерации, нормативными и иными правовыми актами ФТС России, правовыми актами вышестоящего таможенного органа;

21) обучает и консультирует должностных лиц таможни и таможенных постов по вопросам компетенции Отдела и приобретения навыков участия в судебных процессах по защите государственных интересов и интересов таможенных органов;

22) участвует совместно с другими структурными подразделениями таможни в подготовке и заключении государственных контрактов (договоров), проводит правовую экспертизу представленных на рассмотрение структурными подразделениями таможни проектов государственных контрактов (договоров);

23) участвует в претензионной работе при применении мер воздействия к контрагентам в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения ими контрактных (договорных) обязательств;

24) рассматривает и согласовывает в пределах компетенции Отдела проекты документации о размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для таможенных нужд;

25) принимает меры совместно с подразделением бухгалтерского учета и финансовой экспертизы таможни по возмещению материального ущерба, причиненного таможне;

26) контролирует работу по исполнению судебных решений;

27) участвует по поручению начальника таможни в служебных проверках в таможне и на таможенных постах и подготавливает в пределах компетенции Отдела заключения по материалам служебных проверок;

28) рассматривает обращения физических и юридических лиц, подготавливает совместно с другими структурными подразделениями таможни ответы на них, направляет их заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок;

29) проверяет совместно с другими структурными подразделениями таможни в связи с жалобами лиц и актами прокурорского реагирования законность и обоснованность решений, действий (бездействия) должностных лиц таможни (за исключением начальника таможни) и таможенных постов в сфере таможенного дела;

30) подготавливает в пределах компетенции Отдела проекты решений и ответов таможни по жалобам лиц и актам прокурорского реагирования на решения, действия (бездействие) в сфере таможенного дела, рассмотрение которых отнесено к компетенции таможни;

31) проверяет в пределах компетенции Отдела в порядке ведомственного контроля законность и обоснованность решений, действий (бездействия) должностных лиц таможни (за исключением начальника таможни), таможенных постов и их должностных лиц в сфере таможенного дела, а также решений таможенных постов, принятых в порядке ведомственного контроля;

32) подготавливает от имени таможни в пределах компетенции Отдела проекты решений об отмене или изменении в порядке ведомственного контроля не соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации решений должностных лиц таможни (за исключением начальника таможни), таможенных постов и их должностных лиц, принятых в сфере таможенного дела;

33) вносит на рассмотрение руководства таможни предложения о необходимости принятия мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в отношении неправомерных действий (бездействия) должностных лиц таможенных постов и

таможни (за исключением начальника таможни), выявленных при осуществлении ведомственного контроля, в соответствии с компетенцией Отдела;

34) согласовывает в пределах компетенции Отдела подготовленные структурными подразделениями таможни проекты решений об отмене или изменении не соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации решений должностных лиц таможни (за исключением начальника таможни), таможенных постов и их должностных лиц, принятых в сфере таможенного дела;

35) осуществляет регистрацию и учет решений таможни, вынесенных в порядке статьи 412 Таможенного кодекса Российской Федерации;

36) представляет в вышестоящие таможенные органы сведения о состоянии законности при осуществлении функций в области таможенного дела;

37) участвует в подготовке и проведении информационных, консультативных встреч, совещаний с представителями органов законодательной, исполнительной, судебной власти, правоохранительных и иных осударственных органов;

38) проводит правовую экспертизу материалов, подготовленных по вопросам таможенного дела для публикации в средствах массовой информации;

39) организует взаимодействие деятельности таможни с органами законодательной, исполнительной и судебной власти в регионе для выработки единой правоприменительной практики;

40) осуществляет иные функции, если такие функции предусмотрены законодательством Российской Федерации, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, нормативными и иными правовыми актами ФТС России.

IV. Права Отдела

25. Отдел для выполнения возложенных задач и функций имеет право:

1) получать в первоочередном порядке для ознакомления и систематизированного учета поступающие в таможню нормативные и иные правовые акты, а также издаваемые таможней и таможенными постами правовые акты ненормативного характера и иные документы;

2) осуществлять контроль соблюдения законодательства Российской Федерации должностными лицами таможи и таможенных постов в пределах компетенции Отдела;

3) запрашивать и получать от структурных подразделений таможи и таможенных постов, согласно установленному порядку, документы, официальные заключения, аналитические материалы и другую информацию, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к компетенции Отдела;

4) запрашивать в связи с жалобами, актами прокурорского реагирования, а также для проверки в порядке ведомственного контроля материалы, касающиеся обжалуемых (опротестовываемых, пересматриваемых) решений, действий (бездействия) в сфере таможенного дела;

5) привлекать с согласия начальников структурных подразделений таможи или начальников таможенных постов должностных лиц к осуществлению мероприятий, связанных с организацией правовой работы;

6) привлекать должностных лиц других структурных подразделений таможи к оказанию методологической и практической помощи при консультировании заинтересованных лиц по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов, и подготовке проектов ответов на их запросы, а также при подготовке материалов к судебным заседаниям в ходе рассмотрения судами дел с участием таможи и для непосредственного участия в судебных заседаниях;

7) возвращать исполнителям на доработку нарушающие правила юридической техники и противоречащие законодательству Российской Федерации, нормативно-правовым актам в области таможенного дела, нормативным и иным правовым актам ФТС России проекты документов, составлять заключения и справки о необходимости устранения выявленных в них противоречий;

8) готовить рекомендации по вопросам правовой деятельности таможи и таможенных постов;

9) пользоваться, согласно установленному порядку, ведомственными информационными системами, а также создавать собственные базы данных;

10) представлять интересы таможи в территориальных органах законодательной и исполнительной власти, а также других органах и организациях при рассмотрении вопросов, отнесенных к компетенции Отдела;

11) готовить проекты запросов в территориальные органы законодательной и исполнительной власти, другие государственные органы и организации о представлении необходимых сведений;

12) вносить на рассмотрение руководства таможни предложения о проведении служебных проверок по фактам ненадлежащего исполнения должностных обязанностей должностными лицами таможни, таможенных постов и участвовать в их проведении;

13) принимать участие в подготовке и проведении совещаний, конференций и иных мероприятий, проводимых таможней;

14) вносить на рассмотрение руководства таможни предложения о совершенствовании своей деятельности, в том числе по кадровым вопросам;

15) привлекать должностных лиц структурных подразделений таможни к проведению анализа судебной и правоприменительной практики таможни и таможенных постов, а также к разработке предложений по принятию мер реагирования; направленных на устранение и предупреждение причин и условий признания незаконными решений, действий (бездействия) таможни, таможенных постов и (или) их должностных лиц;

16) знакомиться с журналами регистрации и учета вынесенных в порядке статьи 412 Таможенного кодекса Российской Федерации решений таможенных постов;

17) взаимодействовать в установленном порядке с органами государственной власти, местного самоуправления, юридическими и физическими лицами по вопросам, входящим в компетенцию Отдела;

18) пользоваться иными правами, предусмотренными Таможенным кодексом Российской Федерации, нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными и иными правовыми актами ФТС России.

**Должностной регламент заместителя начальника
правового отдела**

Утвержден начальником Воронежской таможни
12 октября 2007 г.
(Извлечение)

III. Должностные обязанности, права и ответственность

11. Должностные обязанности:

1) Должностные обязанности заместителя начальника отдела регулируются статьями 15 и 18 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В соответствии с вышеуказанными статьями заместитель начальника отдела осуществляет деятельность в следующем порядке.

2) Целью деятельности заместителя начальника отдела является обеспечение единообразного и правильного применения таможенным органом актов таможенного законодательства и иных нормативных актов Российской Федерации, а также обеспечение правовой защиты государственных интересов и интересов таможни в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами ФТС России.

3) В соответствии с вышеуказанными статьями Федерального закона и целью деятельности заместитель начальника отдела обязан:

- обладать высокой профессиональной подготовленностью, хорошо знать порученное ему дело, точно и своевременно выполнять служебные обязанности, проявлять необходимую инициативу и настойчивость в работе, постоянно совершенствовать деловую квалификацию;
- неуклонно соблюдать порядок и правила, установленные действующим законодательством и другими нормативными актами, относящимися к его служебной деятельности;
- строго соблюдать установленные ФТС России правила ношения форменной одежды;
- соблюдать установленные законом ограничения для государственных служащих;
- соблюдать нормы Кодекса этики и служебного поведения должностных лиц таможенных органов;

– при выполнении своих служебных обязанностей исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти и государственных служащих;

– при угрозе возникновения конфликта интересов – ситуации, когда личная заинтересованность влияет или может повлиять на объективное исполнение должностных (служебных) обязанностей; сообщать об этом непосредственному руководителю и выполнять его решение, направленное на предотвращение или урегулирование данного конфликта интересов;

– соблюдать установленные в государственном органе правила публичных выступлений и предоставления служебной информации;

– соблюдать требования охраны труда и пожарной безопасности, установленные законами, иными правовыми актами и инструкциями по охране труда, правила внутреннего распорядка;

– соблюдать требования информационной безопасности в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации при работе с документами (информацией) с ограничительной пометкой «ДСП»;

4) Исходя из задач таможни и правового отдела, заместитель начальника отдела выполняет следующие функции:

– осуществляет контроль по обеспечению единообразного применения структурными подразделениями таможни и таможенными постами актов таможенного законодательства Российской Федерации, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации в области таможенного дела, нормативных правовых актов ФТС России, Минфина России и Банка России, в том числе правовых актов межведомственного характера;

– проводит правовую экспертизу правовых актов и проектов правовых актов, также подготовку и редактирование проектов правовых актов, издаваемых в таможене;

– проводит обобщение и анализ судебной и правоприменительной практики таможни и таможенных постов, разрабатывает предложения по принятию мер реагирования, направленных на устранение и предупреждение причин и условий признания незаконными решений, действий (бездействия) таможни, таможенных постов и (или) должностных лиц;

- подготавливает и вносит на рассмотрение начальника таможи и правового подразделения вышестоящего таможенного органа предложения о внесении изменений (дополнений) в правовые акты таможи и вышестоящих таможенных органов либо об их отмене;
- ведет подготовку отчетов, а также справочных, аналитических и информационных материалов о правовой деятельности таможи и таможенных постов и направляет их в установленном порядке в вышестоящие таможенные органы;
- осуществляет информирование заинтересованных лиц о правовых актах власти таможенного дела и консультирование по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов в соответствии с порядком, установленным Таможенным кодексом Российской Федерации, нормативно-правовыми актами ФТС России;
- оказывает по поручению начальника отдела помощь структурным подразделениям таможи и таможенным постам и их должностным лицам по вопросам правоприменения законодательства Российской Федерации;
- осуществляет судебную защиту государственных интересов и интересов таможенных органов при рассмотрении судами дел с участием таможенных органов в соответствии с порядком, установленным законодательством Российской Федерации и правовыми актами вышестоящих таможенных органов;
- участвует совместно с другими структурными подразделениями таможи в подготовке и заключении хозяйственных договоров, проводит правовую экспертизу представленных на рассмотрение структурными подразделениями таможи проектов хозяйственных договоров;
- принимает меры по устранению нарушений договорных обязательств в соответствии с порядком, установленным законодательством Российской Федерации;
- принимает меры совместно с отделом бухгалтерского учета и финансовой экспертизы по возмещению материального ущерба, причиненного таможене;
- в пределах компетенции правового отдела организует работу структурных подразделений таможи по проведению ведомственного контроля, в том числе путем проверки подготовленных ими в части компетенции проектов решений об отмене или изменении не соответствующих требованиям законодательства РФ решений должностных лиц таможи (за исключением

начальника таможни), таможенных постов и их должностных лиц в сфере таможенного дела;

– в пределах компетенции правового отдела подготавливает проекты решений об отмене (изменении) в порядке ведомственного контроля не соответствующих требованиям законодательства РФ решений, действий (бездействия) таможенных постов и их должностных лиц;

– в пределах компетенции правового отдела проводит проверки в порядке ведомственного контроля законности и обоснованности решений, действий (бездействия) таможенных постов и их должностных лиц;

– участвует по решению начальника таможни в служебных проверках в таможне и на таможенных постах и в подготовке в пределах компетенции Отдела заключений по материалам служебных проверок;

– рассматривает обращения физических и юридических лиц, подготавливает совместно с другими структурными подразделениями таможни ответы на них, управляет их заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок;

– проводит проверку в связи с жалобами лиц и актами прокурорского реагирования законности и обоснованности решений, действий (бездействия) должностных лиц таможни, в сфере таможенного дела, за исключением начальника таможни;

– подготавливает проекты решений таможни по жалобам лиц и согласование проектов ответов по актам прокурорского реагирования на решения, действия (бездействие) в сфере таможенного дела, рассмотрение которых отнесено к компетенции таможни;

– вносит на рассмотрение руководства таможни предложения о необходимости принятия мер, предусмотренных законодательством РФ, в отношении неправомерных действий (бездействия) должностных лиц таможенных постов и таможни (за исключением начальника таможни либо лица, его замещающего), выявленных при осуществлении ведомственного контроля, в соответствии с компетенцией отдела;

– осуществляет ведение и оформление судебных дел согласно Положению по организации учета, регистрации, ведения, оформления и хранения судебных дел;

– по указанию начальника таможни участвует в мероприятиях по досмотру транспортных средств и грузов, в том числе ввозимых в качестве вклада в уставный капитал предприятий;

- участвует в обучении и воспитании должностных лиц отдела в пределах своей компетенции;
- разрабатывает и реализовывает программы повышения правовых знаний должностных лиц отдела;
- в случае установления нарушения законности в работе должностных лиц принимает меры совместно с начальником отдела для их устранения;
- регистрирует судебные дела в базе данных ФТС России КПС «Судебная практика»;
- выполняет иные функции, возложенные на заместителя начальника отдела приказами начальника таможни и распоряжениями начальника отдела.

12. Права:

- 1) Основные права заместителя начальника отдела регулируются статьей 4 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ».
- 2) На основании данной статьи заместитель начальника отдела имеет право получать от должностных лиц таможни в порядке, установленном в таможне, документы, справки и другие сведения, необходимые для работы правового отдела.
- 3) В отсутствие начальника отдела проверять соблюдение законности в деятельности подразделений таможни, распределять задания между государственными служащими отдела, контролировать их выполнение.
- 4) В отсутствие начальника отдела отказывать в визировании документов, не соответствующих законодательству.
- 5) По поручению начальника отдела принимать участие в совещаниях, созываемых начальником таможни, при обсуждении на них вопросов, имеющих отношение к практике применения действующего законодательства и иным участкам правовой работы.
- 6) В интересах защиты законных прав таможни и ее государственных служащих запрашивать необходимую информацию от подразделений таможни, других таможенных органов, а также государственных органов, организаций, предприятий, должностных и физических лиц.
- 7) Давать подчиненным государственным служащим отдела указания в пределах своей компетенции в связи с выполнением возложенных на него задач.

**Состояние работы правовых подразделений
Центрального таможенного управления
в части информирования и консультирования
участников внешнеэкономической деятельности**

**Доклад заместителя начальника Управления –
начальника правовой службы
(Извлечение)**

В период с 05.04.2007 по 27.04.2007 г. и с 21.05.2007 по 26.06.2007 г. комиссией Центрального таможенного управления проведены проверочные мероприятия по исполнению требований Регламента (имеется в виду Административный регламент Федеральной таможенной службы по предоставлению государственной услуги по информированию о правовых актах в области таможенного дела и консультированию по вопросам таможенного дела и иным вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов, утвержденный Приказом ФТС от 24 мая 2006 г. № 469. — М. А.) в подчиненных таможенных.

Все проверенные таможи оборудованы при входе информационными стендами, содержащими информацию по вопросам перемещения товаров физическими и юридическими лицами.

В таможенных установлены автоинформаторы, посредством которых потребитель информируется о режиме работы правового подразделения, полном почтовом адресе и справочном номере телефона.

Информирование и консультирование осуществляется в таможенных уполномоченными должностными лицами, которые соответствуют квалификационным требованиям, установленным Регламентом (одним из которых является наличие опыта работы в таможенных органах не менее одного года).

Помещения для предоставления государственной услуги размещены на нижних этажах зданий, в специально выделенных помещениях.

Проверка показала, что во всех таможенных созданы надлежащие условия для получения заинтересованными лицами информации и консультаций, рабочие места уполномоченных должностных лиц оборудованы компьютерами со справочно-правовыми

системами и оргтехникой в соответствии с требованиями Регламента, что позволяет своевременно и в полном объеме предоставить справочную информацию по правовым вопросам в области таможенного дела в полном объеме.

Регламентом предусмотрено оборудование мест для ожидания приема столом с письменными принадлежностями, стульями для возможности подготовки заинтересованным лицом письменного запроса непосредственно в таможенном органе.

Консультирование осуществляется бесплатно как в устной, так и в письменной форме. Информация по запросу заинтересованного лица предоставляется в возможно короткие сроки, но не позднее одного месяца.

Основными вопросами, с которыми обращаются граждане и участники ВЭД, являются: таможенное оформление и таможенный контроль товаров и транспортных средств для личного пользования; порядок уплаты взимаемых таможенных платежей; предоставление льгот по уплате таможенных платежей при таможенном оформлении товаров; временный ввоз и вывоз транспортных средств физическими лицами; ввоз товаров в качестве вклада в уставный капитал; порядок ввоза и вывоза иностранной валюты, а также дорожных чеков; перечень документов, необходимых для таможенного оформления.

Для сведения:

Количество предоставленных заинтересованным лицам консультаций (устных, письменных) с момента вступления в силу Регламента

ЦТУ и таможи	Количество консультаций за период	
	01.11. 2006 — 31.12.2006 г.	01.01. 2007 — 31.05.2007 г.
ЦТУ	236	592
Московская восточная	36	130
Московская южная	16	45
Московская западная	18	44
Московская северная	10	18
Ногинская	10	39
Белгородская	3	312
Орловская	13	80
Одинцовская	11	20
Рязанская	7	14

Липецкая	47	144
Ивановская	78	190
Воронежская	37	131
Ярославская	7	80
Тверская	8	21
Щелковская	4	19
Тамбовская	0	0
Курская	26	93
Владимирская	52	137
Зеленоградская	7	2
Калужская	9	110
Костромская	36	87
Брянская	47	80
Подольская	16	40
Смоленская	32	137
Тульская	41	185
<i>Всего:</i>	<i>807</i>	<i>2750</i>

За 1 полугодие 2007 года только отделом консультирования по таможенному законодательству Управления предоставлено 632 консультации, что на 19 % больше, чем за аналогичный период 2006 года (530 консультаций).

В таможенных Управлениях общее количество консультаций, предоставленных в первом полугодии 2007 года возросло на 30 % по сравнению с количеством консультаций в первом полугодии 2006 года (2158 и 1657 консультаций соответственно).

Для сведения сообщаю, что за период действия Регламента жалоб на действия (бездействие) должностных лиц отдела консультирования по таможенному законодательству Управления, а также правовых отделов таможен в ходе предоставления государственной услуги на основании Регламента не поступало.

**Справочная информация о консультировании
и информировании граждан и организаций
по вопросам таможенного дела по данным
Воронежской таможни за 2007 год**

В Воронежской таможне должностными лицами правового отдела предоставляются консультации гражданам и юридическим лицам по вопросам таможенного дела.

В I квартале 2007 года было предоставлено 74 консультации, из них 72 устные и 2 письменные. Жалоб на качество консультаций не поступало.

В I квартале 2007 года в правовой отдел поступило 3 заявления от граждан по вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов РФ. Ответы на указанные заявления даны в установленные законом сроки.

В первом квартале 2007 года жалоб на действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц в Воронежскую таможню не поступало. В указанный период было подготовлено решение по жалобе, поступившей в Воронежскую таможню в IV квартале 2006 года от ООО Производственное объединение «И.» на решение таможни по корректировке таможенной стоимости. По результатам рассмотрения данной жалобы, действия должностных лиц таможни были признаны правомерными.

В I полугодии 2007 года было предоставлено 157 консультаций. Жалоб на консультации не поступало.

В I полугодии 2007 года в правовой отдел поступило 15 заявлений от граждан по вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов РФ. Ответы на указанные заявления даны в установленные законом сроки.

В I полугодии 2007 года поступила 1 жалоба на действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц (Кантемировский т/п Воронежской таможни) от руководителя ООО «С.» Ш.

За 9 месяцев 2007 года было предоставлено 209 консультаций. Жалоб на консультации не поступало.

В правовой отдел поступило 26 заявлений от граждан по вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов РФ. Ответы на указанные заявления даны в установленные законом сроки.

За 9 месяцев 2007 года поступило 2 жалобы на действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц (Канте-

мировский т/п Воронежской таможни) от руководителя ООО «С.» Ш. и на должностных лиц (Кантемировский т/п МАПП «Б.») от В. на неправомерные действия инспекторов и руководства, выразившиеся в незаконной задержке таможенного оформления и таможенного контроля автотранспортного средства. Решение по второй жалобе не принято, жалоба находится на рассмотрении.

В четвертом квартале 2007 года должностными лицами правового отдела предоставлено 40 устных консультаций гражданам и юридическим лицам по вопросам таможенного дела. Жалоб на консультации не поступало.

В четвертом квартале 2007 года в правовой отдел поступило 11 заявлений от граждан по вопросам, входящим в компетенцию таможенных органов РФ. Ответы на указанные заявления даны в установленные законом сроки.

В четвертом квартале 2007 года поступило 3 жалобы на действия (бездействие) таможенных органов и их должностных лиц:

– от ОАО «Е.» на неправомерные действия ВРИО начальника таможенного поста, выразившиеся в выставлении требования от 29.09.2007 г. о предоставлении документов, подтверждающих уплату пени в размере 190 101,19 руб. Жалоба удовлетворена, действия должностных лиц таможни были признаны неправомерными (Россошанский т/п Воронежской таможни);

– от ООО «Ф.–Г.» на бездействия должностных лиц, связанные с неосуществлением должностными лицами таможни выпуска товаров по поданной ГТД № 10104030/161007 /0003134. В удовлетворении жалобы полностью отказано, действия должностных лиц таможни были признаны правомерными (Левобережный т/п Воронежской таможни);

– от М. на действия должностных лиц, связанные с затягиванием таможенного оформления транспортных средств. В удовлетворении жалобы отказано полностью, действия должностных лиц таможни были признаны правомерными (Левобережный т/п Воронежской таможни).

Всего за 2007 год предоставлено 252 консультации: из них 249 устных и 3 письменных (в 2006 г. всего предоставлено было 175 консультаций). Жалоб по предоставлению должностными лицами правового отдела консультаций не предъявлялось.

Правовым отделом подготовлено 6 проектов решений по жалобам заинтересованных лиц на действия (бездействие) должностных лиц таможни. По 4 жалобам действия должностных лиц таможни признаны правомерными.

Таблица к квартальному отчету о работе главного государственного таможенного инспектора по связям с общественностью Воронежской таможни за I квартал 2008 г.

Формы деятельности	Содержание деятельности
1	2
<p>1.1. Интервью, выступления руководителей таможенных органов в печатных и электронных СМИ</p>	<p>26.01.08 – Зябухин Д. Н., начальник Воронежской таможни: «Мы – за деловой климат» / Кройчик С. «Коммуна»;</p> <p>06.02.08 – Битюцких А. Н., первый заместитель начальника Воронежской таможни. «Заседание антинаркотической комиссии с участием представителей Воронежской таможни» / «Антология безопасности», 25 канал;</p> <p>08.02.08. – Нецветайлов В. Ю., заместитель начальника таможни по правоохранительной работе. Пресс-конференция по поводу показательной акции по утилизации большой партии некачественного импортного мяса в зоне деятельности Воронежской таможни / «Антология безопасности», 25 канал, новости, REN-TV; «Губернские новости», ТНТ-Губерния; «Вести-Воронеж», ВГТРК</p>
<p>1.2. Пресс-конференции, брифинги, прямые линии, встречи в редакционных коллективах</p>	<p>08.02.08 – Пресс-конференция с участием первого заместителя начальника Центральной оперативной таможни С. А. Богданова и руководителя следственного отдела по расследованию преступлений о нарушении природоохранного законодательства Следственного управления (СУ) Следственного комитета (СК) при Прокуратуре РФ по Московской области Д. И. Урумова. Информационный повод: проведение показательной акции по утилизации большой партии некачественного импортного мяса в зоне деятельности Воронежской таможни</p>
<p>1.3. Пресс-релизы</p>	<p>10.01.08 – «Свыше 6 млрд рублей перечислила в федеральный бюджет Воронежская таможня в 2007 году»;</p> <p>15.01.08 – «По итогам спартакиады 2007 Воронежские таможенники снова среди сильнейших»;</p> <p>16.01.08 – «17 и 18 января на базе Воронежской таможни пройдет итоговое совещание тыловых служб ЦТУ»;</p>

	<p>25.01.08 – «Возложение венков в честь 65-й годовщины освобождения Воронежа от немецко-фашистских захватчиков»;</p> <p>26.01.08 – «26 января – Международный день таможенника»;</p> <p>01.02.08 – Воронежские таможенники задержали украинца, перевозившего марихуану в сале;</p> <p>05.02.08 – Воронежские таможенники изъяли старинные монеты;</p> <p>08.02.08 – Показательная акция по уничтожению контрабандного мяса;</p> <p>14.02.08 – Воронежские таможенники стали донорами;</p> <p>15.02.08 – Возложение венков в честь вывода войск из Афганистана;</p> <p>19.02.08 – Пресечена попытка дать взятку сотруднику таможенни</p> <p>17.01.08 – «Воронежские таможенники снова среди сильнейших»;</p> <p>06.02.08 – «Таможенники предотвратили вывоз старинных монет»</p>
1.4. Сообщение на официальном сервере ФТС России (www.customs.ru)	
1.5. Опубликовано материалов в газете «Таможня», «Вестник С.В.Т.С» и иных ведомственных изданиях	<p>Осенняя Н. «Дейзи на сале не проведешь.» / Таможня. 2008. № 5.</p> <p>Осенняя Н. «Не чужая кровь» / Таможня. 2008. № 6.</p>
2.1. Публикации в федеральных печатных СМИ (газеты, журналы)	нет
	<p>11.01.08 – «Воронежская таможня засвидетельствовала сырьевое развитие региона» / «Новая газета»;</p> <p>12.01.08 – «Таможня отдаст добро в федеральный бюджет» / «Молодой коммунар»;</p> <p>12.01.08 – «Таможня дает отчет» / «Капиталист»;</p> <p>16.01.08 – «Итоги спартакиады 2007 среди таможенников» / «Аргументы и факты»;</p> <p>22.01.08 – Климова Е. «Воронежские таможенники – в авангарде» / «Молодой коммунар»;</p> <p>26.01.08 – Кройчик С. «Зябучин Д. Н.: «Мы – за деловой климат»» / «Коммуна»;</p>

Продолжение прил. 7

1	2
	<p>06.02.08 – «В автобусе Воронеж – Луганск таможенники изъяли партию старинных монет» / «Новая газета»;</p> <p>06.02.08 – Девичкая О. «Они нам наркотики, а от нас – сокровища» / «Аргументы и факты»;</p> <p>06.02.08 – Ларина А. «Украинец прятал марихуану в сале» / «Комсомольская правда»;</p> <p>06.02.08 – «Новый таможенный пункт пропуска в Кантемировском районе будет слан в эксплуатацию летом 2008 г.» / «МОЁ»;</p> <p>07.02.08 – Кройчик С. «Клад на колесах» / «Коммуна»;</p> <p>07.02.08 – «Международный день таможенника» / «Капиталист»;</p> <p>08.02.08 – Ласкина О. «Украинец спрятал марихуану в сале» / «Галерея Чижова»;</p> <p>09.02.08 – Филонова Л. «В Воронеже привезли 85 тонн контрабандного мяса» / «Комсомольская правда»;</p> <p>09.02.08 – Осенняя Н. «Вот такое “сало в шоколаде”...» / «Молодой коммунар»;</p> <p>12.02.08 – Кройчик С. «Это мясо не пройдет!» / «Коммуна»;</p> <p>12.02.08 – Климова Е. «Кушать не подано» / «Молодой коммунар»;</p> <p>12.02.08 – Пелипенко Т. «Воронежских коров накормят контрабандным мясом» / «МОЁ»;</p> <p>12.02.08 – Юрканова А. «Пятьсот тонн тухлого мяса не попало на российский рынок» / «Эфир-365»;</p> <p>13.02.08 – Бирюкова В. «Массовое отравление не состоялось» / «Воронежское кольцо»;</p> <p>13.02.08. – Девичкая О. «А под известной торговой маркой...» / «Аргументы и факты»;</p> <p>15.02.08 – Ласкина О. «Мясо из Китая. 3 года в пути» / «Галерея Чижова»;</p> <p>16.02.08 – Луговой В. «Дать кровь – спасти жизнь» / «Молодой коммунар»;</p>

	<p>18.02.08 – Зверева О. «Таможенники задержали 500 тонн контрабанды» / «Воронежская панорама»;</p> <p>22.02.08 – «А таможня не пропустила» / «Воронежская панорама»;</p> <p>22.02.08 – «Таможня на контрабанде не обьедеешь» / «Молодой коммунар»;</p> <p>06.03.08 – Кройчик С. «С вертолета – без парашюта» / «Коммуна»;</p> <p>11.03.08 – Юрканова А. «Спуститься с неба» / «Эфир-365»;</p> <p>14.03.08 – Ласкина О. «Для таможни нет преград» / «Галерея Чижова»;</p> <p>25.03.08 – Калинина М. «Борьба с контрафактом – забота общая» / «Молодой коммунар»</p>
<p>2.3. Материалы в федеральных электронных СМИ (радио, телевидение)</p>	<p>08.02.08 – «Показательная акция по уничтожению контрабандного мяса, задержанного таможенниками» / «Чрезвычайное происшествие», НТВ;</p> <p>08.02.08 – «Показательная акция по уничтожению контрабандного мяса, задержанного таможенниками» / Канал «Звезда»</p>
<p>2.4. Материалы местных и региональных СМИ (радио, телевидение)</p>	<p>10.01.08 – «Итоги работы Воронежской таможни за 2007 год» / «Вести-Воронеж», ВГТРК;</p> <p>10.01.08 – «Свыше 6 млрд рублей перечислено Воронежской таможней в федеральный бюджет» / Новости: Областное радио, радио «Борнео», «На семи холмах», «Русское радио», «Авторадио»;</p> <p>17.01.08 – Зябухин Д. Н., начальник Воронежской таможни. «Совещание начальников тыловых служб ЦТУ» / «Вести-Воронеж», ВГТРК;</p> <p>18.01.08 – «Воронежская таможня – одна из самых спортивных в РФ» / Новости: радио «Борнео», «На семи холмах», «Русское радио», «Авторадио», «Воронежское областное радио»;</p> <p>24.01.08 – «Воронежские таможенники отмечают профессиональный праздник» / Новости: радио «Борнео», «На семи холмах», «Русское радио», «Авторадио», «Воронежское областное радио»;</p> <p>01.02.08 – «Воронежские таможенники задержали украинца, перевозившего коноплю в саде» / Новости: радио «Борнео», «На семи холмах», «Русское радио», «Авторадио», «Воронежское областное радио»;</p>

1	2
2.5. Сообщения информационных агентств	<p>05.02.08 – Осенняя Н. «Воронежские таможенники изъяли старинные монеты» / Новости: Воронежское областное радио;</p> <p>06.02.08 – «Заседание антинаркотической комиссии с участием представителей Воронежской таможни» / «Антология безопасности», 25 канал;</p> <p>08.02.08 – «Показательная акция по уничтожению контрабандного мяса, задержанного таможенниками» / Новости: REN-TV; «Губернские новости», ТНТ-Губерния; «Вести-Воронеж», ВГТРК; «Антология безопасности», 25-й канал;</p> <p>15.02.08 – «Делегация Воронежской таможни почтила память воинов-интернационалистов» / «Вести-Воронеж», ВГТРК;</p> <p>15.02.08 – «Воронежские таможенники сдали кровь» / Новости: Областное радио, радио «Борнео», «На семи холмах», «Русское радио», «Автораддио»;</p> <p>19.02.08 – «Попытка дать взятку сотруднику Воронежской таможни закончилась задержанием» / Новости: Областное радио, радио «Борнео», «На семи холмах», «Русское радио», «Автораддио»;</p> <p>04.03.08 – «На базе Воронежской таможни прошли учения по беспарашютному десантированию» / «Вести-Воронеж», ВГТРК;</p> <p>10.03.08 – «Тактико-специальные занятия ЦТУ по беспарашютному десантированию» / «Антология безопасности», 25 канал;</p> <p>19.03.08 – «Подготовка к севу. Таможенное оформление семян на Северо-восточном посту Воронежской таможни» / «Вести-Воронеж», ВГТРК</p> <p>10.01.08 – «Итоги работы Воронежской таможни за 2007 год» / ИА Врн Ньюз;</p> <p>10.01.08 – «Свыше 6 млрд рублей перечислено Воронежской таможней в федеральный бюджет» / ИА Воронеж-Медиа;</p> <p>18.01.08 – «Воронежская таможня – одна из самых спортивных в РФ» / ИА Воронеж-Медиа;</p> <p>01.02.08 – «Воронежские таможенники задержали украинца, перевозившего коноплю в салте» / ИА Воронеж-Медиа;</p>

	<p>04.02.08 – «В Воронеже возбуждено дело по факту контрабанды марихуаны в салоне» / ИА Интерфакс;</p> <p>05.02.08 – «Украинец прятал марихуану в салоне» / ИА Врн Ньюз;</p> <p>05.02.08 – «В автобусе Воронеж–Луганск таможенники изъяли партию старинных монет» / ИА Врн Ньюз;</p> <p>05.02.08 – «Воронежская таможня расследует попытку вывезти на Украину старинные монеты» / ИА Интерфакс;</p> <p>15.02.08 – «Воронежские таможенники стали донорами крови» / ИА ВрнНьюз;</p> <p>15.02.08 – «Воронежские таможенники сдали кровь» / ИА Воронеж-Медиа;</p> <p>19.02.08 – «В Воронеже задержан подозреваемый в попытке дать взятку таможеннику» / ИА Интерфакс;</p> <p>19.02.08 – «Попытка дать взятку сотруднику Воронежской таможни закончилась задержанием» / ИА Воронеж-Медиа;</p> <p>04.03.08 – «Воронежское УФСБ совместно с таможней пресекло попытку контрабандного вывоза оборонной продукции» / ИА Интерфакс;</p> <p>05.02.08 – «Украинец прятал марихуану в салоне» / Корреспондент.Net / Правда.ru / Rurog.info / Русская Служба Новостей</p>
<p>2.6. Сообщения сетевых изданий (интернет-сайты)</p> <p>3.1. Книжки, альбомы, буклеты, фильмы, диски и др.</p>	<p>нет</p>

Таблица к квартальному отчету
о работе главного государственного таможенного инспектора
по связям с общественностью Воронежской таможни за I квартал 2008 года

Содержание деятельности	Количественные показатели			Всего
	Экономическая деятельность	Правоохра- нительная деятельность	Социальные аспекты	
I. Мероприятия				
1.1. Интервью, выступления руководи- телей таможенных органов в СМИ: — электронных — печатных	1 1	1 —	— —	3
1.2. Пресс-конференции, брифинги, прямые линии, встречи в редакцион- ных коллективах	—	1	—	1
1.3. Пресс-релизы	3	4	4	11
1.4. Сообщения на официальном серве- ре ФТС России (www.customs.ru)	—	1	1	2
1.5. Опубликовано материалов в газете «Таможня», «Вестник С.В.Т.С» и иных ведомственных изданиях	—	1	1	2
Итого	5	8	5	19
<i>Справочно: данные I квартала 2007 года</i>	7	4	5	16

II. Публикации					
2.1. Публикации федеральных печатных СМИ (газеты, журналы)	-	-	-	-	-
2.2. Публикации местных и региональных печатных СМИ (газеты, журналы)	8	20	2	30	-
2.3. Материалы в федеральных электронных СМИ (радио, телевидение)	-	2	-	2	-
2.4. Материалы местных и региональных СМИ (радио, телевидение)	4	10	4	18	-
2.5. Сообщения информационных агентств	2	8	3	13	-
2.6. Сообщения сетевых изданий (интернет-сайты)	-	4	-	4	-
Итого	14	44	9	67	-
<i>Справочно: данные I квартала 2007 года</i>	<i>20</i>	<i>23</i>	<i>5</i>	<i>48</i>	<i>-</i>
III. Печатные и электронные издания					
3.1. Книги, альбомы, буклеты, фильмы, диски и др.	-	-	-	-	-
<i>Справочно: данные I квартала 2007 года</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>

**Годовой отчет о работе главного государственного таможенного инспектора
по связям с общественностью Воронежской таможни за 2009 год**

№ п/п	Мероприятия	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	Год
1	2	3	4	5	6	7
I. Организация и проведение информационно-разъяснительной работы о таможенном деле с привлечением средств массовой информации						
1	Организовано выступлений в СМИ руководителей таможенных органов, всего А) начальника РТУ и его заместителей (подразделением РТУ по связям с общественностью) Б) начальников таможень, их заместителей и начальников таможенных постов (специалистами таможень по связям с общественностью)	2	-	4	1	7
2	Проведено пресс-конференций, брифингов, встреч в редакционных коллективах, выездов журналистов, всего А) подразделением РТУ по связям с общественностью Б) специалистами таможень по связям с общественностью	1	-	-	-	1
3	Оказано содействие в подготовке публикаций СМИ, всего А) подразделением РТУ по связям с общественностью, всего					

4	А1) в т.ч. печатных (газеты и журналы)												
	А2) в т.ч. телевизионных												
	А3) в т.ч. радио												
	А4) в т.ч. информационных агентств и сетевых СМИ												
	Б) специалистами таможен по связям с общественностью, всего	37	89	106	92	324							
	Б1) в т.ч. печатных (газеты и журналы)	14	15	24	12	65							
	Б2) в т.ч. телевизионных	7	10	12	5	34							
	Б3) в т.ч. радио	8	14	10	10	42							
	Б4) в т.ч. информационных агентств и сетевых СМИ	8	50	60	65	183							
	Подготовлено пресс-релизов с распространением в СМИ и размещением на интернет-сайте РТУ WEB-сервера ФТС России, всего												
5	А) подразделением РТУ по связям с общественностью												
	Б) специалистами таможен по связям с общественностью	3	16 (в т.ч. 9 – на сайте РТУ)	8 (в т.ч. 2 – на сайте РТУ)	13 (в т.ч. 5 – на сайте РТУ)	40 (в т.ч. 16 – на сайте РТУ)							
	Организовано предоставление информации по запросам СМИ (письменных и устных), всего												
5	А) подразделением РТУ по связям с общественностью												
	Б) специалистами таможен по связям с общественностью	8	16	10	12	46							

Продолжение прил. 9

1	2	3	4	5	6	7
6	<p>Организовано рассмотрение критических публикаций, всего:</p> <p>А) подразделением РГУ по связям с общественностью</p> <p>Б) специалистами таможен по связям с общественностью</p>	2	-	3	2	7
7	<p>Иные формы работы:</p> <p>А) подразделением РГУ по связям с общественностью:</p> <p>А1) Проведено публичных мероприятий (конференций, выставок, церемоний и др.)</p> <p>А2) Выпущено печатных изданий (книг, буклетов, брошюр и др.)</p> <p>А3) Организовано создание социальных роликов, телефильмов и иной видео- и аудиопродукции</p> <p>А4) Обеспечен выход постоянных рубрик (программ) в СМИ по таможенной тематике</p> <p>А5) Организован выход номеров периодических изданий по таможенной тематике</p> <p>А6) Организована подготовка региональных вкладок в журнале «Таможня»</p> <p>Б) специалистами таможен по связям с общественностью:</p>					
		-	-	-	-	-

	Б1) Проведено публичных мероприятий (конференций, выставок, церемоний и др.)	-	-	-	1	1
	Б2) Выпущено печатных изданий (книг, буклетов, брошюр и др.)	-	-	-	-	-
	Б3) Организовано создание социальных роликов, телефильмов и иной видео- и аудиопродукции	-	-	-	-	-
	Б4) Обеспечен выход постоянных рубрик (программ) в СМИ по таможенной тематике	-	-	-	-	-
	Б5) Организован выход номеров периодических изданий по таможенной тематике	-	-	-	-	-
II. Администрирование интернет-сайта РТУ WEB-сервера ФТС России						
1	Соотношение посещений раздела «Новости РТУ» к общему числу посещений всех разделов сайта РТУ, %					
2	Доля пресс-релизов с использованием фотографий и иных графических изображений к общему числу пресс-релизов, размещенных в разделе «Новости РТУ» сайта РТУ, %					
3	Количество запросов					
III. Организация и проведение мероприятий по линии сотрудничества с участниками ВЭД и иностранными инвесторами						
1	Проведено заседаний Консультативного совета по работе с участниками ВЭД А) при РТУ					
	Б) при таможах (в случае его существования)	1	1	1	1	4
2	Проведено мероприятий (рабочих встреч, совещаний, «круглых столов») с представителями российских деловых кругов с участием					

Окончание прил. 9

1	2	3	4	5	6	7
	А) должностных лиц РТУ, всего А1) в т.ч. по инициативе деловых кругов А2) в т.ч. по инициативе таможи Б) должностных лиц подчиненных таможен, всего Б1) в т.ч. по инициативе деловых кругов Б2) в т.ч. по инициативе таможи	1 1 1 1	- 1 - 1	- 1 - 1	- 1 - 1	1 4
3	Проведено мероприятий (рабочих встреч, совещаний, «круглых столов») с представителями иностранных деловых кругов с участием: А) должностных лиц РТУ, всего А1) в т.ч. по инициативе деловых кругов А2) в т.ч. по инициативе таможи Б) должностных лиц подчиненных таможен, всего Б1) в т.ч. по инициативе деловых кругов Б2) в т.ч. по инициативе таможи	1	-	-	-	-
4	Проведено мероприятий по линии взаимодействия с территориальными торгово-промышленными палатами с участием А) должностных лиц РТУ Б) должностных лиц подчиненных таможен	1	-	-	-	1

Материалы СМИ за 4 квартал 2009 г.
Приложение 10

Дата / №	СМИ	Публикация / Сюжет
1	2	3
		Октябрь
№ 19	«Таможня»	Стремление и полная отдача
№ 20	«Таможня»	Семь ног на счастье (Миронов)
09.10	ИА Воронеж-Медиа	музей
09.10	Новостные выпуски радио «Борнео», «На семи холмах», «Русское радио», «Авторадио»	музей
09.10	Вести-Воронеж	В Воронежской таможене появился свой музей
09.10	ТНТ-Губерния	В Воронежской таможене появился свой музей
09.10	4 канал (REN-TV)	В Воронежской таможене появился свой музей
09.10	Сайт ФТС	Воронежская таможеня отметила 19-й день рождения открытием собственного музея
9.11	http://voronezh.unise.ru/news	В Воронежской таможене появился собственный музей
9.11	http://www.allvrn.ru	музей
	http://www.voronezh36.ru	музей
	: voronezh.rfn.ru	музей
	http://voro-nezh.ru	музей
	http://news.webvoronezh.ru/society	музей
	http://retroexpert.ru	музей
	http://communa.ru/news	музей
09.10	http://communa.ru/news	А. Гордеев: «Для Воронежской области Украина – партнер номер один»

Продолжение прил. 10

1	2	3
14.10	http://www.stq.ru/news	У воронежской таможни появился свой музей
16.10	«Галерея Чижова»	На Воронежской таможне открылся музей
15.10	«Молодой коммунар»	Таможня показала добро (музей)
15.10	ТВ Вести-Воронеж	Губернатор посетил МАПП
17.10.	«Молодой коммунар»	Люди не падают духом, но экономике требуется качественный скачок
20.10	«Берег»	Контрабанда за стеклом
26.09	http://www.gzt.ru	Воронежские таможенники задержали более 60 тонн контрабандных товаров
27.10	news.moe-online.ru/view	Воронежские таможенники задержали крупную партию контрабандного ширпотреба
27.10	news.beta.kpv.ru	Воронежские таможенники задержали крупную партию контрабандного ширпотреба
27.10	news.webvoroonezh.ru	«Бугаевские» таможенники задержали крупную партию контрабанды
27.10	http://news.best.kpv.ru/mainpart/incident	Воронежские таможенники задержали крупную партию контрабандного ширпотреба
27.10	http://voronez.russiairegionpress.ru	Воронежские таможенники задержали крупную партию контрабандных товаров
28.10	ИА Интерфакс	Воронежские таможенники возбудили дело против гражданина Украины
28.10	http://www.tmj.ru/news/crime	Воронежские таможенники возбудили дело против гражданина Украины
28.10	http://36on.ru/news	Китайский ширпотреб задержали на воронежской таможне

28.10	http://www.evach.ru/news/vrn/36032/	Воронежские таможенники задержали крупную партию контрабандного ширпотреба
28.10	http://voronezh.unise.ru/news	Воронежские таможенники задержали крупную партию контрабандного ширпотреба
28.10	Областное радио	Начитка зажималки
29.10	http://vrn.rfn.ru/rnews	«Бугаевские» таможенники задержали крупную партию контрабанды
29.11	ВГТРК	«Бугаевские» таможенники задержали крупную партию контрабанды
29.10	«Молодой коммунар»	Рентген для контрабанды
Ноябрь		
02.11	Сайт ФТС	Контрабанда на 3 миллиона
02.11	ИА Воронеж-Медиа, Регнум...	Воронежские таможенники задержали контрабандный груз на 3 млн рублей
02.11	Новостные выпуски радио «Борнео», «На семи холмах», «Русское радио», «Автораддио»	Воронежские таможенники задержали контрабандный груз на 3 млн рублей
02.11	http://www.tks.ru/crime	Контрабанду на три миллиона рублей задержали воронежские таможенники
02.11	http://www.bank-city.ru/news	Воронежские таможенники задержали контрабандный груз на 3 млн рублей
02.11	http://www.kredit-msk.ru/glav	Воронежские таможенники задержали контрабандный груз на 3 млн рублей
02.11	http://www.newsab.ru/incidents	Воронежские таможенники задержали контрабандный груз на 3 млн рублей
03.11	http://asar.kz/statmzi/news	Воронежские таможенники задержали контрабандный груз на 3 млн рублей

Продолжение прил. 10

1	2	3
03.11	www.piter-portal.com/russia	
10.11	«Галерея Чижова»	Воронежские таможенники задержали 33 тюка одежды и 7 ящиков зажигалок
12.11	Расылка	Пресс-релиз (Украина ввела запрет на ввоз мясных продуктов)
12.11	ИА Абирег	Украина ввела запрет на ввоз мясных продуктов
15.11	«Молодой коммунар»	Таможня – поближе к границе
16.11	ИА Регнум	В Воронежской области таможенная инфраструктура будет приближена к границе
16.11	ИА Воронеж-Медиа	В Воронежской области начинается реализация Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров
16.11	http://voronez.russia-regionpress.ru	В Воронежской области начинается реализация Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров
16.11	Пресс-центр губернатора и правительства Воронежской области (www.govvvrn.ru)	На планерке в областном правительстве
16.11	Вести ПК в Воронеже (http://vrm.vestipk.ru)	На планерке в Воронежском правительстве начальник Воронежской таможни Вячеслав Романовский сообщил, что в регионе начинается реализация федеральной Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации
17.11	Областное радио	Доклад начальника на совещании у губернатора

17.11	http://mobi-center.ru/news/news	В Воронежской области начинается реализация Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров
17.11	http://www.semiluki.ws	В Воронежской области планируют построить таможенный логистический терминал
17.11	http://www.semiluki.ws	В Воронежской области таможенная инфраструктура будет приближена к границе
17.11	http://vVoronezh.ru/events	Воронежская таможня станет ближе к границе
17.11	http://news.mail.ru/inregions/center	В Воронежской области начнется реализация Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров
17.11	Инф. портал «Коммуна» (http://www.commun.ru/news)	На планерке у губернатора Воронежской области: о «виноме» гриппе и таможенной инфраструктуре
17.11	ИА «INFOLine» (www.ADVIS.ru).	Начальник Воронежской таможни Вячеслав Романовский сообщил, что в регионе начинается реализация федеральной Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе
17.11	vrm.best-city.ru	В Воронежской области таможенная инфраструктура будет приближена к границе
17.11	Таможенный компьютерный сервис ТКSRU (http://pda.tks.ru/news/nearby)	Воронежская таможня приступила к реализации концепции ФТС
17.11	Интерфакс	В Воронежской области в 2010 г на границе с Украиной откроется новый таможенный комплекс
18.11	www.realestate-inform.ru/news_russian_voronezh.php	В Воронежской области в 2010 г на границе с Украиной откроется новый таможенный комплекс
19.11	Пресс-релиз для газеты «Жизнь»	Воронежские таможенники выявили контрафакт

1	2	3
23.11	<p>Пресс-релиз <i>Рассылка:</i> «Молодой коммунар», «МОЁ», «Галерея Чижова», «Жизнь»; ИА Регнум, Воронеж-Медиа, Интернет-факс, Абирег, обл. радио</p>	Воронежские таможенники задержали рекламную продукцию
23.11	<p>Пресс-релиз <i>Рассылка:</i> «Галерея Чижова», «Молодой коммунар», «МОЁ», «Берег», «Воронежский курьер», «АиФ»; Обл. радио, ИА Интерфакс, Абирег, Регнум, Воронеж-Медиа</p>	Почти две тысячи единиц контрафактной продукции выявили таможенники совместно с ГУВД Воронежской области
23.11	Областное радио	Воронежские таможенники задержали рекламную продукцию
23.11	Воронеж-Медиа	Воронежские таможенники задержали рекламную продукцию
23.11	Новостные выпуски радио «Борнео», «На семи холмах», «Русское радио», «Авторадно»	Воронежские таможенники задержали рекламную продукцию
	http://cityvtn.ru/news	Воронежские таможенники задержали рекламную продукцию из Украины
23.11	ИА Регнум	В Воронежской области изъята контрафактная продукция под марками Nokia и Sony...
23.11	ИА Воронеж-Медиа	Почти две тысячи единиц контрафактной продукции выявили таможенники совместно с ГУВД Воронежской области

23.11	Новостные выпуски радио «Борнео», «На семи холмах», «Русское радио», «Авторadio»	Почти две тысячи единиц контрафактной продукции выявили таможенники совместно с ГУВД Воронежской области
23.11	Сайт ЦТУ	Воронежские таможенники задержали рекламную продукцию
23.11	http://www.news.yottos.com.ua	Почти две тысячи единиц контрафактной продукции выявили таможенники совместно с ГУВД Воронежской области
23.11	http://topface01.rambler.ru	Почти две тысячи единиц контрафактной продукции выявили таможенники совместно с ГУВД Воронежской области
23.11	http://news.xzy.su/incidents	В Воронежской области изъята контрафактная продукция под марками Nokia и Sony Ericsson
24.11	Сайт ЦТУ	Почти две тысячи единиц контрафактной продукции выявили таможенники совместно с ГУВД Воронежской области
24.11	www.businesspress.ru	В Воронежской области изъята контрафактная продукция под марками Nokia и Sony
24.11	http://news-agency.ru/ekonomika/news	Почти две тысячи единиц контрафактной продукции выявили таможенники совместно с ГУВД Воронежской области
24.11	Виртуальная таможня www.vch.ru	Почти две тысячи единиц контрафактной продукции выявили таможенники совместно с ГУВД Воронежской области
25.11	www.tks.ru/crime	Мероприятия по повышению эффективности защиты прав интеллектуальной
25.11	http://mobi-center.ru/news	Почти две тысячи единиц контрафактной продукции выявили таможенники совместно с ГУВД Воронежской области
02.12	«АиФ-Черноземье»	Декабрь
09.12	ИА Воронеж-Медиа	Продаешь подделку – штраф! Воронежские таможенники борются с коррупцией с помощью профилаттики

Продолжение прил. 10

1	2	3
09.12	Новостные выпуски радио «Борнео», «На семи холмах», «Русское радио», «Автордио»	Воронежские таможенники борются с коррупцией с помощью профилактики
09.12	Voronezh.unise.ru/news	Воронежские таможенники борются с коррупцией с помощью профилактики
09.12	g-r-n.info/news/media-imidj.htm	Воронежские таможенники борются с коррупцией с помощью профилактики
09.12	www.biznes.vrn.ru	Воронежские таможенники борются с коррупцией с помощью профилактики
09.12	www.russia36.ru/lenta	Воронежские таможенники борются с коррупцией с помощью профилактики
09.12	veri.ru	Сегодня состоялся выпуск слушателей, обучавшихся по программе профессиональной переподготовки «Таможенное право и таможенное дело». Профессиональную переподготовку прошли сотрудники Воронежской таможни
15.12	Сайт ЦТУ	Таможенники борются с коррупцией с помощью профилактики
16.12	«АиФ-Черноземье»	Джинсы
16.12	«Галерея Чижова»	Воронежские таможенники борются с коррупцией с помощью профилактики
16.12	Пресс-релиз	Воронежская таможня проводит акцию «На что жалуетесь?»
17.12	ИА Воронеж-Медиа	Воронежская таможня проводит акцию «На что жалуетесь?»
17.12	Новостные выпуски радио «Борнео», «На семи холмах», «Русское радио», «Автордио»	Воронежская таможня проводит акцию «На что жалуетесь?»

18.12	www.vrn-online.ru/news/voronezh	Воронежская таможня проводит акцию «На что жалуетесь?»
17.12	Пресс-релиз Рассылка: Обл. радио, ИА Воронеж-Медиа, Абирег, Интерфакс, Регнум; «Воронежский курьер», «КП» «МОЕ», «АиФ», «Жизнь», «Галерея Чижова», «Молодой коммунар», «Берег»	Россошанский таможенный пост Воронежской таможни успешно внедрила таможенное декларирование в электронной форме через сеть Интернет
17.12	ИА Воронеж-Медиа	Воронежская таможня успешно внедрила таможенное декларирование в электронной форме через сеть Интернет
17.12	www.CustomsOnline.ru	16 декабря на Россошанском посту Воронежской таможни была выпущена первая электронная таможенная декларация
17.12	www.vrn-online.ru	Воронежская таможня успешно внедрила таможенное декларирование в электронной форме через сеть Интернет
17.12	www.biznes.vrn.ru	Воронежская таможня успешно внедрила таможенное декларирование в электронной форме через сеть Интернет
18.12	Новостные выпуски радио «Борнео», «На семи холмах», «Русское радио», «Автордио»	Воронежская таможня успешно внедрила таможенное декларирование в электронной форме через сеть Интернет
18.12	statutspb.ru/news.php	Воронежская таможня успешно внедрила таможенное декларирование в электронной форме через сеть Интернет
18.12	www.vtlog.ru/	Воронежская таможня успешно внедрила таможенное декларирование в электронной форме через сеть Интернет.
18.12	www.custom.ru	Воронежская таможня успешно внедрила таможенное декларирование в электронной форме через сеть Интернет
18.12	http://www.r-voyage.com/news/tamojnaya/2524.html	Воронежская таможня успешно внедрила таможенное декларирование в электронной форме через сеть Интернет

1	2	3
18.12	www.40ru.net	Воронежская таможня успешно внедрила таможенное декларирование в электронной форме через сеть Интернет
18.12	www.tks.ru	Воронежская таможня успешно внедрила таможенное декларирование в электронной форме через сеть Интернет
18.12	biznesss.com	Воронежская таможня успешно внедрила таможенное декларирование в электронной форме через сеть Интернет
18.12	custombrok.com.ua Центр-Информ Киев	Воронежская таможня успешно внедрила таможенное декларирование в электронной форме через сеть Интернет
18.12	pda.rssgu.ru/tag	Воронежская таможня успешно внедрила таможенное декларирование в электронной форме через сеть Интернет
18.12	Виртуальная таможня (www.vch.ru)	16 декабря, на Россопанском посту Воронежской таможни была выпущена первая электронная таможенная декларация
18.12	Пресс-релиз <i>Рассылка:</i> Обл. радио, ИА, Воронеж-Медиа, Абирег, Интерфакс, Регнум; «Воронежский курьер», «КП» «МОЕ», «АиФ», «Жизнь», «Галерея Чижова», «Молодой коммунар», «Берег»	Очередное заседание консультативного совета по работе с участниками ВЭД состоялось в Воронежской таможне
18.12	ИА Воронеж-Медиа	Очередное заседание Консультативного совета по работе с участниками ВЭД состоялось в Воронежской таможне 17 декабря
18.12	Новостные выпуски радио «Борнео», «На семи холмах», «Русское радио», «Автораддио»	Очередное заседание Консультативного совета по работе с участниками ВЭД состоялось в Воронежской таможне 17 декабря

18.12	www.CustomsOnline.ru	Очередное заседание Консультативного совета по работе с участниками ВЭД состоялось в Воронежской таможене 17 декабря
18.12	vtn-delo.ru Сайт воронежских предпринимателей	Очередное заседание Консультативного совета по работе с участниками ВЭД состоялось в Воронежской таможене 17 декабря
18.12	News-GID.ru – ваш проводник в мире новостей http://news-gid.ru/	Очередное заседание Консультативного совета по работе с участниками ВЭД состоялось в Воронежской таможене 17 декабря
23.12	Пресс-релиз <i>Рассылка:</i> Обл. радио, ИА Воронеж-Медиа, Абирег, Интерфакс, Регнум; «Воронежский курьер», «КП» «МОЁ», «АиФ», «Жизнь», «Галерея Чижова», «Молодой коммунар», «Берег»	Воронежская таможня подвела итоги работы
23.12	Областное радио	Воронежская таможня подвела итоги работы
23.12	ИА Воронеж-Медиа	Воронежская таможня подвела итоги работы
23.12	Новостные выпуски радио «Борнео», «На семи холмах», «Русское радио», «Автораддио»	Воронежская таможня подвела итоги работы
24.12	ИА Абирег	Воронежская таможня за год перечислила в федеральный бюджет более 3,7 млрд рублей
24.12	«Молодой коммунар»	Таможня вела досмотр, засучив рукава

Приложение 11

Ю.А. Б.
пер. Павловский, д. 39,
г. Воронеж

Уважаемый Ю. А.!

Вы обратились в Воронежскую таможню с заявлением о выдаче ПТС на автомобиль «Олтсит Клуб 11 R» 1990 года выпуска без представления экологического сертификата. По существу заявления сообщая следующее.

В соответствии с п. 66 совместного приказа МВД РФ № 496, Минпромэнерго РФ № 192, Минэкономразвития РФ № 134 от 23 июня 2005 года (Зарегистрировано в Минюсте РФ 29 июля 2005 г. № 6842) «Об утверждении положения о паспортах транспортных средств и паспортах шасси транспортных средств» выдача паспортов таможенными органами на транспортные средства или шасси в случаях обращения в федеральную собственность в установленном законодательством Российской Федерации порядке либо при обращении взыскания на ввозимые на территорию Российской Федерации транспортные средства или шасси по обязательствам их собственников производится после их реализации новому собственнику транспортного средства или шасси с заполнением паспортов в соответствии с пунктами 60 и 61 настоящего положения.

Пунктом 60.6. предусмотрено, что строка 13 ПТС (Экологический класс) заполняется в соответствии с пунктом 36 настоящего Положения и в ней прописью указывается словами один из пяти экологических классов транспортных средств («нулевой», «первый», «второй», «третий», «четвертый»).

В соответствии с абз. 5 п. 70 вышеуказанного приказа в случае несоответствия экологического класса транспортного средства (шасси) требованиям технического регламента «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2005 г. № 609, паспорта транспортных средств не выдаются.

В соответствии с вышеизложенным, ПТС на принадлежащий Вам автомобиль «Олтсит Клуб 11 R» 1990 года выпуска без представления экологического сертификата выдан быть не может.

Данный ответ Вы вправе обжаловать в вышестоящую организацию – Центральное таможенное управление, которое находится по адресу: 107140 г. Москва, Комсомольская площадь, д. 1А.

Начальник таможни

Приложение 12

Т.Т. Е.
пер. Новый, д. 12,
кв. 70, г. Воронеж

Уважаемая Т. Т.!

Ваше заявление, поступившее в Воронежскую таможню 19.09.2007 г. (вх. № Е-70), о выдаче паспорта транспортного средства на автомобиль М-21 «Волга» 1959 года выпуска, № двигателя 068850, № шасси 068912 рассмотрено. По существу заявления сообщаю следующее.

В соответствии с п. 6 совместного приказа МВД РФ № 496, Минпромэнерго РФ № 192, Минэкономразвития РФ № 134 от 23 июня 2005 года (Зарегистрировано в Минюсте РФ 29 июля 2005 г. № 6842) «Об утверждении положения о паспортах транспортных средств и паспортах шасси транспортных средств» паспорта транспортных средств выдаются таможенными органами на транспортные средства или шасси, ввозимые на территорию Российской Федерации и оформленные ими после 1 июля 1997 года. Пунктом 60.6. вышеуказанного приказа предусмотрено, что строка 13 ПТС (Экологический класс) заполняется в соответствии с пунктом 36 настоящего Положения и в ней прописью указывается словами один из пяти экологических классов транспортных средств («нулевой», «первый», «второй», «третий», «четвертый»).

В соответствии с абз. 5 п. 70 указанного приказа в случае несоответствия экологического класса транспортного средства (шасси) требованиям технического регламента «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2005 г. № 609, паспорта транспортных средств не выдаются.

Согласно отметке должностного лица Левобережного таможенного поста Воронежской таможни на таможенной деклара-

ции на автомобиль (транспортное средство) № 10104030/270607/A001189, нормы выброса на принадлежащий Вам автомобиль не соответствуют требованиям технического регламента «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2005 г. № 609. В соответствии с вышеизложенным, ПТС на принадлежащий Вам автомобиль М-21 «Волга» 1959 года выпуска, № двигателя 068850, № шасси 068912 без представления экологического сертификата выдан быть не может.

Данный ответ Вы вправе обжаловать в вышестоящую организацию – Центральное таможенное управление, которое находится по адресу: 107140 г. Москва, Комсомольская площадь, д. 1А; или в Ленинский районный суд г. Воронежа, расположенный по адресу: 394006 г. Воронеж, ул. Краснознаменная, д. 2.

Начальник таможни

Приложение 13

Заместителю начальника ИФНС
России по Левобережному району
г. Воронежа советнику государственной
гражданской службы РФ 2 класса

г. Воронеж, Ленинский проспект, 92а

Ваш запрос от 20.09.2007 г. № 12-31/7709/7129ДСП, поступивший в Воронежскую таможню 24.09.2007 г. (вх. № 7338ДСП), рассмотрен. По существу сообщая следующее.

В связи с тем, что гражданский пассажирский самолет ИЛ-96-300 выступает не в качестве транспортного средства, а товара, то на него не должна быть представлена копия международной авиационной накладной.

Порядок оформления транспортных и товаросопроводительных документов на товары, следующие через таможенную границу своим ходом доведен письмом ФНС России от 6 мая 2006 г. № ММ-6-03/478@ «О транспортных документах, подтверждающих вывоз товаров за пределы территории Российской Федера-

ции» в соответствии с разъяснением ФТС России от 27.02.2006 г. № 01-18/6240.

Кроме того, при рассмотрении вопроса обоснованности применения налоговой ставки 0 процентов предлагаю руководствоваться приказом ФТС России от 18 декабря 2006 г. № 1327 «Об утверждении порядка действий должностных лиц таможенных органов при подтверждении фактического вывоза товаров с таможенной территории Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 5 февраля 2007 г. № 8903). Список документов, необходимых при таможенном оформлении, содержится в ст. 75, 131 ТК РФ

Начальник таможни

Приложение 14

Заместителю генерального
директора по безопасности ОАО «К.»

ул. Ворошилова, д. 20, г. Воронеж
394006

Уважаемый А. А.!

Ваше обращение, поступившее в Воронежскую таможню 10.09.2007 г. (вх. № 6862), о разъяснении процедуры по освобождению от уплаты ввозной таможенной пошлины на ввозимое на таможенную территорию Российской Федерации оборудование для выполнения государственного оборонного заказа, рассмотрено.

Подпункт 5 п. 1 ст. 9 Федерального закона РФ от 27 декабря 1995 года № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» предусмотрено, что освобождение головного исполнителя (исполнителя) оборонного заказа от уплаты таможенной пошлины на оборудование и другую продукцию, не производимые отечественной промышленностью и ввозимые для технического переоснащения организаций, выполняющих оборонный заказ, осуществляется в соответствии с Таможенным кодексом Российской Федерации и Законом Российской Федерации «О таможенном тарифе».

Согласно п. 3 ст. 1 ТК РФ, общее руководство таможенным делом осуществляет Правительство Российской Федерации. В соответствии со ст. 34 Закона Российской Федерации от 21 мая 1993 года № 5003-1 «О таможенном тарифе» тарифные льготы предо-

ставляются исключительно по решению Правительства Российской Федерации.

В ходе реализации указанных выше полномочий Правительство РФ издает постановления (пример: Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 2007 г. № 357 «О временных ставках ввозных таможенных пошлин в отношении отдельных видов машин, оборудования, устройств, аппаратуры и их частей»), в которых указывает, на какой вид товара в соответствии с кодом ТН ВЭД (товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности), с какого времени, на какой период устанавливается та или иная ставка ввозной таможенной пошлины, или указывает условия освобождения от уплаты таможенных пошлин.

В соответствии с вышеизложенным Вам необходимо определить, к какому коду ТН ВЭД относится ввозимое оборудование, и в том случае, если одним из постановлений Правительства РФ на определенный Вами код ТН ВЭД установлена нулевая ставка ввозной таможенной пошлины, ввозные пошлины взиматься не будут.

В том случае, если Ваша организация самостоятельно затрудняется определить код ТН ВЭД, Вы можете обратиться с данным вопросом к таможенному брокеру.

Начальник таможни

Приложение 15

М.И. Ш.
ул. Набережная, д. 5,
р.п. Елань-Коленовский Новохоперский р-н., Воронежская обл.

Уважаемая М. И.!

Ваше обращение, направленное в адрес аппарата уполномоченного представителя президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе, полученное Воронежской таможней 08.12.2006 г. (вх. № Ш-180), рассмотрено.

В соответствии с п. 5.8. приказа ГТК РФ от 11 декабря 2003 г. № 1440 «О мерах по реализации постановления Правительства

Российской Федерации от 29.11.2003 № 718» товары, предназначенные для личного пользования, вывозимые физическими лицами из Российской Федерации, таможенными пошлинами, налогами по единым ставкам и совокупным таможенным платежом не облагаются. Согласно ч. 2, 6 ст. 11 Таможенного кодекса РФ, принадлежащий Вам деревянный дом является российским товаром, не имеющим ограничений по пользованию и распоряжению, в т.ч. и по вывозу с таможенной территории Российской Федерации.

Исходя из вышеизложенного, Вы имеете право при переезде на постоянное место жительства из Российской Федерации на территорию Республики Украина, без уплаты таможенных пошлин вывезти принадлежащее Вам личное имущество. С Вас в соответствии с п. 4 Постановления Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2004 г. № 863 «О ставках таможенных сборов за таможенное оформление товаров», за таможенное оформление вывозимого имущества будут взиматься сборы за таможенное оформление в размере 250 рублей.

Хочу обратить Ваше внимание на необходимость правильного и своевременного оформления документов, подтверждающих Ваше намерение о переезде на постоянное место жительства, а именно снятие с регистрационного учета, оформления листка убытия, а также наличие документов, подтверждающих право собственности на вывозимое имущество. Что касается правил перевозки имущества автомобильным транспортом через таможенную границу РФ, то с Вашей стороны Вы должны только заключить договор перевозки с транспортной организацией (индивидуальным предпринимателем) и обеспечить загрузку транспортного средства своим имуществом. В том случае, если Вы не будете сопровождать свое имущество при пересечении таможенной границы, Вам необходимо также представить перевозчику документы по переезду на постоянное место жительства.

Данный ответ Вы вправе обжаловать в вышестоящую организацию – Центральное таможенное управление, которое находится по адресу: 107140 г. Москва, Комсомольская площадь, д. 1А.

Начальник таможни

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	3
Глава 1. Правовые основы гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации	8
§ 1. Таможенная служба как вид федеральной государствен- ной службы и система принципов ее функционирования...8	8
1.1. Таможенные органы Российской Федерации как система специальных органов государственной власти. Особенности их функционального назначения	8
1.2. Сущность таможенной службы и ее место в системе федеральной государственной службы Российской Федерации	15
1.3. Система принципов государственной службы и их роль в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации.....	24
§ 2. Гласность как важнейший принцип таможенной службы Российской Федерации: теоретико-правовая характери- стика	41
2.1. Сущность и юридическое содержание принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации	41
2.2. Источники административно-правового регулирова- ния гласности в организации и деятельности таможен- ных органов Российской Федерации	55
2.3. Цели, задачи, функции и принципы административ- но-правового регулирования гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Феде- рации	60
2.4. Юридическое значение принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации.....	72

Глава 2. Административная реформа в Российской Федерации как важнейший этап становления и совершенствования принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов.....	80
§ 1. Сущность и содержание административной реформы таможенных органов Российской Федерации	80
§ 2. Совершенствование системы нормативно-правовых актов, регулирующих гласность в организации и деятельности таможенных органов.....	93
§ 3. Роль административной реформы в установлении принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов.....	106
Глава 3. Реализация принципа гласности в процессе функционирования таможенных органов и прохождения государственной службы таможенными служащими на современном этапе	113
§ 1. Оказание (предоставление) таможенными органами государственных услуг по информированию и консультированию граждан и организаций	113
§ 2. Гласность в структуре иных административных процедур таможенных органов	124
§ 3. Средства массовой информации в процессе реализации принципа гласности в системе таможенной службы.....	134
§ 4. Основные проблемы и перспективы осуществления принципа гласности в организации и деятельности таможенных органов Российской Федерации	141
Заключение	147
Библиографический список	154
Приложения	157

Научное издание

Антропова Марина Александровна

**ПРИНЦИП ГЛАСНОСТИ
В ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Редактор *С. Н. Володина*

Художественный редактор *Е. В. Ткачёва*

Компьютерная верстка *Е. Н. Попуга*

Корректоры *Г. И. Старухина, М. Г. Щигрева, М. С. Исаева*

Подписано в печать 06.04.2010. Формат 60×84/16

Уч.-изд. л. 13,5. Усл. п. л. 13,0. Тираж 500 экз. Заказ 242

Издательство Воронежского государственного университета
394000 Воронеж, ул. Ф. Энгельса, 8

Отпечатано в ООО ИПЦ «Научная книга»
394030 Воронеж, ул. Кольцовская, 21/1, оф. 412