

О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКИХ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ

Т.А. ДИКАНОВА

Коррупция в таможенных органах - общемировая проблема, обозначенная Всемирной таможенной организацией, членом которой является Россия, как важнейшая. Как известно, этой международной организацией систематически анализируются лучшие практики таможенных органов, информация о которых доводится до сведения всех государств-членов. Россия следует этим практикам.

В научных исследованиях, посвященных вопросам противодействия коррупции в таможенных органах, авторы рассматривают причины и условия возникновения коррупции в таможенной сфере, а также исследуют механизмы профилактики и пресечения коррупционных проявлений.

Так, например, С.С. Бут отмечает связь возникновения коррупциогенных факторов с наличием у таможенных органов "распорядительных и контрольных функций, способных повлиять на движение значительных денежных потоков" <1>.

<1> Бут С.С. Система административно-правовых средств противодействия коррупции в таможенных органах Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2013. N 8(68).

О.Ю. Бакаева считает, что ранее таможенная сфера была менее подвержена коррупциогенным факторам, поскольку в советский период действовала государственная монополия на внешнюю торговлю и деятельность таможенных органов носила исключительно правоохранительный характер (преобладало перемещение физическими лицами товаров для личного пользования). С 1990-х годов приоритет постепенно сместился в пользу доминирования фискального направления деятельности таможенных органов, что повлекло, по мнению ученого, криминализацию внешней торговли <2>.

<2> Бакаева О.Ю. Борьба с коррупцией в таможенной сфере как инструмент оптимизации баланса частных и публичных интересов // Таможенное дело. 2009. N 2.

В качестве причин коррупции в таможенной сфере, как правило, называют внутритаможенные проблемы (несовершенство таможенного законодательства, низкий уровень правовой культуры и отсутствие морально-нравственной позиции неприемлемости коррупции, недостаточный уровень заработной платы должностных лиц таможенных органов и их социального обеспечения). В то же время ряд ученых в качестве причины коррупции выделяет "коррупционное поведение участников ВЭД". Например, Н.Е. Симонов одной из главных причин коррупции в таможенной сфере называет образование в конце XX в. (90-е годы) в нашей стране значительной криминальной социальной группы так называемых недобросовестных участников ВЭД, приведшей к массовому занятию населением ВЭД, сопряженной с многочисленными нарушениями таможенного законодательства <3>.

<3> Симонов Н.Е. Актуальные вопросы участия подразделений собственной безопасности таможенных органов России в противодействии коррупции // Пробелы в российском законодательстве. 2011. N 6.

В связи с этим в качестве мер противодействия коррупции предлагается повышение уровня правовой культуры не только таможенников, но и участников ВЭД. Одним из действенных способов, по мнению ученых, является публикация в СМИ информации о выявленных фактах совершения противоправных деяний коррупционного характера как сотрудниками ФТС России, так и участниками ВЭД <4>.

<4> Смоленский М.Б., Миллеров Е.В. О роли повышения правовой культуры участников внешнеэкономической деятельности для наиболее эффективного функционирования государственно-правового механизма противодействия коррупции в таможенных органах // Северо-Кавказский юридический вестник. 2017. N 2.

Немаловажное место в профилактике коррупционных правонарушений занимает обеспечение контрольных функций по обязательному соблюдению федеральными государственными служащими обязанности сообщать представителю нанимателя (руководителю таможенного органа) и непосредственному начальнику структурного подразделения обо всех случаях относительно получения подарка в связи с полномочиями; осуществление ежегодного анализа сведений о расходах должностных лиц и их соответствия доходу федерального государственного служащего; ротация, при этом отмечается, что такая мера принимается только в отношении сотрудников таможенных органов Российской Федерации, проходящих службу по контракту, а ротация работников в таможенных органах не предусмотрена и др. <5>

<5> Петрушко Е.Н., Москаленко О.А. Теоретические основы и анализ профилактики коррупционных правонарушений в таможенных органах Российской Федерации в 2019 году // Вестник Евразийской науки. 2020. Т. 12. N 3.

В рамках данного исследования рассматриваются меры, принимаемые по противодействию коррупции в таможенной сфере.

В Российской Федерации особенно в последние годы активизировалась борьба с коррупцией в таможенных органах. Коррупция рассматривается как угроза национальной безопасности. Издана централизованная система подразделений противодействия коррупции во главе с соответствующим Управлением ФТС России. Специализированные подразделения имеются в региональных таможенных управлениях и таможнях. Они работают в тесной взаимосвязи с другими управлениями и отделами таможенных органов, в частности, с сотрудниками управлений собственной безопасности, государственной службы и кадров, по борьбе с контрабандой, информационных технологий и др. и их подразделениями на местах. На Управление государственной службы и кадров ФТС возложена организация профилактики коррупционных и иных правонарушений в таможенных органах, представительствах и учреждениях, обеспечение соблюдения должностными лицами и работниками таможенных органов обязанностей, ограничений, запретов и требований о предотвращении и урегулировании конфликта интересов; организационно-методическое обеспечение работы таможенных органов в сфере противодействия коррупции. Главное управление по борьбе с контрабандой, согласно Положению об этом управлении, утвержденному Приказом ФТС России от 23 апреля 2013 г. N 797 <6>, призвано оказывать содействие правоохранительным органам в противодействии коррупции.

<6> Приказ ФТС России от 23 апреля 2013 г. N 797 (ред. от 13.09.2017) "Об утверждении Положения о Главном управлении по борьбе с контрабандой" // СПС "КонсультантПлюс".

Особую роль в противодействии коррупции в таможенных органах играют подразделения, на которые возложено осуществление ОРД: радиоэлектронной безопасности объектов таможенной инфраструктуры, оперативно-розыскные подразделения оперативных таможен, таможен и таможенных постов; подразделения по борьбе с контрабандой наркотиков, по борьбе с особо опасными видами контрабанды; оперативно-аналитические, организационно-инспекторские, подразделения оперативных учетов, организации и контроля за деятельностью правоохранительных подразделений, подразделения по борьбе с таможенными правонарушениями на морском транспорте, по борьбе с экономическими таможенными правонарушениями, сотрудничества с правоохранительными органами зарубежных стран, специальные отряды быстрого реагирования. Ими используются конфиденциальное содействие граждан, проведение оперативно-розыскных мероприятий: опрос, наведение справок, наблюдение, отождествление личности, обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств <7>. Соответствующие подразделения имеются в региональных таможенных управлениях, оперативных таможнях, таможнях, таможенных постах.

<7> Приказ ФТС России от 17 апреля 2012 г. N 715 "Об утверждении перечня оперативных

подразделений таможенных органов Российской Федерации, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность, и их полномочия по осуществлению оперативно-розыскной деятельности" // СПС "КонсультантПлюс".

В ФТС России сформирован Общественный совет, деятельность которого направлена на предупреждение коррупции, в том числе им осуществляется общественный контроль за деятельностью ФТС России <8>. Хотя его решения носят рекомендательный характер, Совет может рассматривать проекты нормативных правовых актов (далее - НПА) и иных документов, разрабатываемых ФТС России; участвовать в мониторинге качества оказания государственных услуг таможенных органов; в антикоррупционной работе, оценке эффективности государственных закупок и кадровой работы; принимать участие в заседаниях аттестационных и конкурсных комиссий по замещению должностей и др.

<8> Петров И. Борца с коррупцией в таможне задержали за получение взятки в 1 млн рублей // RG.ru. 2021. 16 августа.

Указ Президента Российской Федерации от 16 августа 2021 г. N 478 "О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы" <9> потребовал от руководителей федеральных органов исполнительной власти обеспечить реализацию предусмотренных этим НПА мероприятий и внесение соответствующих изменений в планы противодействия коррупции названных органов. Приказом ФТС от 22 февраля 2022 г. N 119 <10> был утвержден План ФТС по противодействию коррупции в таможенных органах Российской Федерации, представительствах таможенной службы Российской Федерации в иностранных государствах и учреждениях, находящихся в ведении ФТС России, на 2022 - 2024 гг. Планом предусмотрено рассмотрение на заседаниях комиссий по профилактике коррупционных правонарушений выявленных коррупционных рисков; анализ сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера самих сотрудников, их жен (мужей) и детей, и также лиц, поступающих на службу; участие сотрудников в мероприятиях, посвященных борьбе с коррупцией (в обучающих программах, программах по профессиональному развитию и т.д.); проведение совместно с кадровыми подразделениями семинаров; проведение мероприятий по выявлению коррупционных причин и условий и др.

<9> СПС "КонсультантПлюс".

<10> Приказ ФТС России от 22 февраля 2022 г. N 119 "Об утверждении плана Федеральной таможенной службы по противодействию коррупции в таможенных органах Российской Федерации, представительствах таможенной службы Российской Федерации в иностранных государствах и учреждениях, находящихся в ведении ФТС России, на 2022 - 2024 годы". URL: <https://www.alt.ru/tamdoc/22pr0119/>.

Приказом ФТС России от 17 июля 2014 г. N 1369 <11> утверждена Инструкция об организации работы телефона доверия ФТС России, регионального таможенного управления, таможни, регламентирующая порядок приема, регистрации и рассмотрения сообщений, поступивших по телефону. Ведется специальный журнал их учета. Согласно Инструкции руководству таможенного органа передаются сведения о преступлениях с участием таможенников; о лицах, склоняющих таможенников к преступной деятельности; о возникновении конфликта интересов или возможности его возникновения, о несоблюдении запретов и ограничений, невыполнении требований к служебному поведению и т.д. Поступившая информация может быть основанием для проведения заседания комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (аттестационной комиссии). Приказом ФТС России от 22 августа 2016 г. N 1618 установлен порядок поступления информации, являющейся таким основанием, а Приказом ФТС России от 19 июля 2016 г. N 1409 утверждено Положение об этих комиссиях.

<11> Приказ ФТС России от 17 июля 2014 г. N 1369 (ред. от 25.03.2020) "Об утверждении Инструкции об организации работы "телефона доверия" ФТС России, регионального таможенного управления, таможни" // СПС "КонсультантПлюс".

Кодекс этики и служебного поведения должностных лиц таможенных органов Российской

Федерации, утвержденный Приказом ФТС России от 30 декабря 2021 г. N 1187, также содержит антикоррупционные нормы - например, требования не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от их влияния; исключать действия, связанные с какими-либо личными, имущественными и иными интересами; противодействовать проявлениям коррупции и предпринимать меры по ее профилактике.

Приказом ФТС России от 20 июня 2022 г. N 473 "О наделении должностных лиц таможенных органов Российской Федерации полномочиями по направлению запросов в кредитные организации, налоговые органы Российской Федерации, органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, и операторам информационных систем, в которых осуществляется выпуск цифровых финансовых активов, при осуществлении проверок в целях противодействия коррупции" соответствующими полномочиями наделены руководители таможенных органов, уровень которых определен в зависимости от должностного положения проверяемого лица.

ФТС России 20 августа 2018 г. утвержден Перечень коррупционно-опасных функций ФТС России. Это 41 функция, связанная как с контрольной, так и с правоохранительной деятельностью таможенных органов. В Перечне - процедуры включения участников ВЭД в различные реестры и ведения этих реестров, таможенное оформление товаров для личного пользования с использованием пассажирской таможенной декларации; принятие таможенными органами других решений, от которых зависит размер платежей и порядок их уплаты; таможенный контроль, контроль таможенной стоимости, контроль после выпуска товаров. Это также правоохранительные функции: возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях, проведение административного расследования, производство дознания по уголовным делам, организация работы по исполнению судебных постановлений (решений), оперативно-розыскная деятельность (ОРД). Кроме того, в этом Перечне подготовка решений о распределении бюджетных ассигнований, осуществление государственных закупок, хранение и распределение материально-технических ресурсов, разработка и ведение годового плана контрольных мероприятий внутреннего финансового аудита и ведомственного контроля в сфере закупок, плана проверок деятельности таможенных органов, кадровая работа, рассмотрение жалоб, работа со служебной информацией, прием и регистрация поступивших документов и др.

В Карте коррупционных рисков и мер по их минимизации (утверждена ФТС России 24 октября 2017 г.) конкретизирован ряд таких рисков и определены профилактические меры. Среди них - принятие решения об изменении категории уровня риска, определенного в соответствии с Порядком автоматизированного определения уровня риска участников внешнеэкономической деятельности (ВЭД), утвержденным Приказом ФТС России от 1 декабря 2016 г. N 2256, поскольку уровень риска обуславливает проведение контрольных проверок. В процесс автоматизации закладываются решения, принимаемые опять же таможенными органами, и такими решениями возможно как завышение, так и занижение уровня риска уже в автоматизированной системе. Вопрос об уровне риска и его изменении находится в поле зрения Счетной палаты Российской Федерации. Так, например, в представлении Счетной палаты от 31 марта 2017 г. N ПР03-29/0303 (п. 10) отмечено: решение об изменении уровня риска участнику ВЭД на основе докладной записки Аналитического управления ФТС предусматривает необоснованно широкие пределы усмотрения должностными лицами таможенных органов (коррупциогенный фактор) и создает предпосылки для злоупотребления полномочиями при принятии решения об отнесении участника ВЭД к категории низкого уровня риска. Такие решения выводят участника ВЭД из-под контроля таможенных органов. Приказом ФТС России от 5 мая 2017 г. N 753 создана рабочая группа по рассмотрению вопросов об определении категории уровня риска нарушения права Евразийского экономического союза и законодательства Российской Федерации о таможенном деле. Данная группа Приказом ФТС России от 9 августа 2017 г. N 1292 преобразована в комиссию по рассмотрению этих вопросов. Контролируется и разработка проектов профилей рисков при организации и проведении таможенного контроля после выпуска товаров, а также по его результатам. Названная деятельность также может быть связана с такими коррупционными проявлениями, как необоснованный выбор критериев, индикаторов, формирующих области риска, включение в профиль риска при его разработке предметов, форм и мер таможенного контроля, приводящее к "избыточному" таможенному контролю.

Выше уже отмечалось, что имеется риск коррупционных проявлений при включении участников ВЭД в различные реестры. Возможны такие коррупционные проявления, как необоснованное увеличение срока рассмотрения заявления и представленных юридическим лицом документов для включения в реестр; требование от юридических лиц сведений и документов, запрос которых не предусмотрен таможенным законодательством; исключение из реестра без оснований.

Для нейтрализации таких рисков, в частности, максимально сокращаются сроки предоставления государственных услуг, предусматривается подача заявления на получение государственных услуг преимущественно в электронном виде посредством Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций).

Коррупция может быть связана с принятием необоснованного решения по результатам проведения взвешивания, в том числе решения о возврате грузового транспортного средства на сопредельную территорию, с фальсификацией результатов взвешивания, удалением результатов взвешивания из программного средства к весовому оборудованию, принятием решения о пропуске транспортного средства с грузом под видом порожнего без проведения взвешивания, хотя перевозчиком не представлены документы и сведения в установленный срок. Инструкция о действиях должностных лиц таможенных органов, совершающих таможенные операции и проводящих таможенный контроль при перевозке товаров автомобильным транспортом при их прибытии (убытии), помещении под таможенную процедуру таможенного транзита, а также временном хранении, утвержденная Приказом ФТС России от 26 мая 2011 г. N 1067, предусматривает ряд требований, исключающих принятие подобных решений.

Нарушения коррупционного характера могут быть связаны с регистрацией деклараций на товары и выпуск товаров: волокитой при регистрации, решением вопроса во внеочередном порядке, необоснованными требованиями о предоставлении дополнительных документов, искажением служебных документов. Для предупреждения таких нарушений используется автоматический выпуск товаров; концентрация декларирования товаров в центрах электронного декларирования и исключение личного присутствия декларанта в этих центрах.

Коррупционные нарушения возможны и при проведении досмотра: указание в акте досмотра недостоверных сведений о досмотренных товарах; угроза проведением досмотра при отсутствии оснований для использования данной формы контроля, нарушение срока досмотра. Для предупреждения таких нарушений применяются средства видеофиксации досмотра.

В соответствии с Приказом ФТС РФ от 31 октября 2011 г. N 2225 "О возложении полномочий органа дознания и заместителя начальника органа дознания на сотрудников Управления по противодействию коррупции ФТС России" на сотрудников названного Управления были возложены полномочия по приему и проверке сообщений о преступлениях, что, по-видимому, связано с тем, что таможенные преступления в подавляющем большинстве случаев выявляются либо подразделениями таможенных органов, на которые возложены функции по осуществлению ОРД, либо - таможенного контроля. Заявления о таможенных преступлениях от граждан и юридических лиц поступают довольно редко, и в них может быть сообщено об участии в этих преступлениях работников таможенных органов. Соответственно, для обеспечения законности принятия решения по таким заявлениям и переданы вышеуказанные полномочия в подразделения по противодействию коррупции.

Изучение данных ведомственной (ФТС России) статистики показывает, что преступления коррупционной направленности выявляются в основном самими таможенными органами - 90%, 10% выявляют органы ФСБ и МВД России. В 2018 - 2020 гг. по материалам подразделений по борьбе с коррупцией таможенных органов возбуждено соответственно 173, 282, 148 уголовных дел; число должностных лиц, привлеченных к уголовной ответственности - 52, 58, 49.

Изучение уголовных дел показывает, что наибольшую общественную опасность представляют случаи организации целой системы поборов с участников ВЭД в том или ином таможенном органе. Так, за получение взятки от участника ВЭД был задержан исполняющий обязанности начальника службы по противодействию коррупции Северо-Западного таможенного управления ФТС России. Следствием установлено, что он вступил с иными должностными лицами таможенного управления в преступный сговор, направленный на систематическое получение от представителя коммерческой организации взяток за непринятие дополнительных мер по проверке организации при проведении процедуры таможенного оформления. Преступление выявлено в Москве сотрудниками ФСБ России и транспортного управления экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России <12>.

<12> Петров И. Указ. соч.

Выявлялись факты дачи взяток сотрудниками таможни своему начальству.

Величину "такс", устанавливаемых недобросовестными сотрудниками таможни, показывает следующий пример: 700 долларов США за беспрепятственное таможенное оформление одного автомобиля <13>. При задержании начальника поста "Лесное" в Санкт-Петербурге одновременно ему передали взятку в 900 000 руб. Выявлен факт склонения к получению взятки сотрудника подразделения по борьбе с коррупцией в размере 500 000 руб. ежемесячно за то, чтобы тот "не замечал" недостатки работы таможенного поста.

<13> Петров И. Указ. соч.

Большинство случаев выявленных взяток - взятки, данные физическими лицами. Например, в пунктах пропуска на государственной границе, в частности в Калининградской области, у некоторых граждан в порядке вещей вложить в документы 10 евро или 500 руб. в качестве "благодарности", однако это - взятка.

Взятничество и другие должностные преступления были связаны с участием таможенников в незаконном обороте наркотиков, переводе бюджетных средств подрядчику за невыполненные работы, взятки за покровительство контрабандной деятельности, за беспрепятственный пропуск санкционных товаров, пропуск немаркированной табачной продукцией и т.д. <14>

<14> URL: <https://www.interfax-russia.ru/center/news/eks-sotrudnik-smolenskoj-tamozhni-zaderzhan-po-podozreniyu-> (дата обращения: 18.08.2022).

В интервью (2021 г.) <15> начальник Управления по борьбе с коррупцией ФТС России заявил, что считает одним из самых уязвимых мест в части коррупции в таможенных органах работу мобильных групп по выявлению санкционной продукции, когда за взятки эта продукция пропускается в Россию. Например, на смоленском направлении удалось в 2020 г. вскрыть и пресечь деятельность преступной группы из сотрудников мобильных подразделений, доход которой достигал 300 000 руб. в день.

<15> URL: <https://www.vedomosti.ru/society/characters/2021/04/11/865463-murishev-o-vzyatkah>.

В интервью коррупционной угрозой названа торговля служебной таможенной информацией, которой занимаются организованные группы: есть те, кто "скачивает" информацию, кто ее аккумулирует, распространяет, покупает. Это достаточно серьезный бизнес, и его выявление ведется подразделением по борьбе с коррупцией совместно с подразделением информационной безопасности ФТС путем мониторинга сайтов, предлагающих услуги по продаже "таможенных баз". На момент интервью велось расследование 12 уголовных дел о такой торговле.

Коррупция в таможенной сфере имеет региональную специфику. Как отметил начальник Управления по противодействию коррупции, на Дальнем Востоке, на границе с Китаем, коррупция связана с нарушениями при перемещении товаров народного потребления. Смоленский регион - с попытками ввоза санкционных товаров. Западный регион вовлечен в "табачную тему". В Сибири и на Урале - это лес, участие должностных лиц в "черных" и "серых" схемах по вывозу древесины. На Северном Кавказе - нарушения при ввозе мандаринов из Грузии или Абхазии.

Как уже отмечалось, в значительной степени борьба с преступностью в таможенной сфере зависит от ОРД таможенных органов и органов внутренних дел на транспорте, прокурорского надзора за исполнением законов при ее осуществлении, который осуществляют транспортные прокуратуры. Так, заявления о таможенных преступлениях от граждан и коммерсантов составляют незначительную долю таможенных преступлений во внешнеторговом обороте. Например в интервью "Ведомостям" начальник Управления по борьбе с коррупцией ФТС России заявил, что не припомнит случая, когда с заявлениями о коррупции в рядах таможенников обращаются страдающие от нее бизнесмены.

Во многих случаях таможенные преступления, совершенные с участием коррумпированных таможенников, выявляются сотрудниками ФСБ и МВД России. Выявление связано и с сообщениями сотрудников подразделений по противодействию коррупции и других отделов и управлений таможенных органов о попытках их подкупа. Так, заместитель начальника отдела таможенного

оформления и таможенного контроля поста "Лесной порт" отказался брать взятку, предложенную ему через посредника за ускоренное оформление бункеровочного топлива и снижение уровня контроля за грузами определенных поставщиков, и сообщил об этом в правоохранительные органы.

Есть случаи, когда сами сотрудники подразделений по противодействию с коррупцией обвинялись в получении взяток, например, за "беспрепятственное проставление отметок таможенного органа в поручениях на отгрузку" в августе 2021 г. был арестован начальник антикоррупционного подразделения Северо-Западного таможенного управления.

Органами ФСБ выявлялись случаи организации преступных групп из числа сотрудников таможенных органов, вымогавших у коммерсантов взятки в особо крупных размерах.

В целом нужно отметить, что борьба с коррупцией в таможенных органах ведется весьма результативно; используются все возможности для противодействия ей как при осуществлении внешнеторговой и уголовной политики, нормативном регулировании, в практической деятельности контролирующих и правоохранительных органов, их взаимодействии, так и при использовании новых информационных технологий.