

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА, ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

О.Ю. Бакаева*

Борьба с коррупцией как инструмент повышения уровня правовой культуры должностных лиц таможенных органов

В различные исторические периоды существования Российского государства публичная власть выражала озабоченность по поводу совершения неправомерных деяний служащими таможенных органов, выражающихся в получении взяток, превышении должностных полномочий, халатном отношении к своим обязанностям. Для устранения подобных правонарушений предпринимались различные шаги.

Государство учитывало то обстоятельство, что через сотрудников таможенных органов ежедневно «проходят» грузы на достаточно крупные суммы, и при выявлении случаев нарушений таможенного законодательства виновные лица могут подкупить таможенного инспектора, уплатив определенную мзду. Еще в XIX в. В. Петти писал, что к одному из неудобств взимания пошлин относится «большая легкость контрабандного провоза товаров с помощью подкупа, тайного сговора, припрятывания и маскировки товаров и т.д., причем этому не мешают ни присяга таможенных чиновников, ни кары, и в то же время имеются различные способы смягчения и отмены этих кар после обнаружения нарушений»¹.

Решению данной проблемы способствовали стимулирующие меры работы таможенных чиновников со стороны государства. Так, исторически период начала XIX в. охарактеризован как стремление публичной власти поощрить таможенников. В 1811 г. император Александр I издал именной указ, в котором было установлено, чтобы все контрабандные товары, а также штрафы, налагаемые на виновных лиц, поступали не в казну, а в доход самих таможенников: их пенсионный фонд, правление, а также на премирование.

Интересно, что даже в первый период становления советской власти государство поддерживало это положение. Так, в ноябре 1921 г. Малый СНК принял ряд декретов, в их числе – «О премировании задержателей контрабанды»². В нем вводилась система премирования лиц, ведущих борьбу с контрабандой в размере 20% имущества, конфискованного при задержании нарушителей (деньгами или натурой).

* Заведующая кафедрой публичного права Саратовского государственного социально-экономического университета, доктор юридических наук, профессор.

¹ Петти В. Трактат о налогах и сборах. М., 1997. С. 49.

² См.: В.И. Ленин и ВЧК // Сборник документов 1917–1922 гг. М., 1975. С. 520.

Такой порядок сохранился вплоть до середины 30-х годов XX в., когда сумма поощрения обнаруживших контрабанду ограничивалась 25 тыс. рублей (при средней зарплате в 60 рублей)³. Однако в 1938 г., согласно постановлению СНК СССР № 1814 от 15 октября 1937 г., все средства, вырученные от реализации контрабанды, и все суммы штрафов, взысканных за контрабанду, необходимо было сдавать в доход государства⁴. Таким образом, государство отказалось от прямой материальной заинтересованности лиц, ведущих борьбу с нарушениями в сфере внешней торговли, что явилось, на наш взгляд, предпосылкой возникновения коррупционных явлений, которые в наши дни приобрели угрожающие масштабы.

Итак, проблема искоренения коррупции не нова. Снижение ее уровня находится в обратно пропорциональной зависимости от повышения уровня правовой культуры государственных служащих. Правовой нигилизм среди должностных лиц таможенных органов особенно распространился в последние годы. Если в период действия государственной монополии на внешнюю торговлю (годы советской власти) таможеню называли «чемоданной», обращая внимание на главенствующее положение в ее компетенции правоохранительной функции, то с начала 90-х годов XX в. приоритет сместился в пользу доминирования фискального направления деятельности.

Существенная трансформация значимости таможенных платежей в структуре доходов бюджетной системы произошла в течение последних десяти-пятнадцати лет. До этого времени за ними не признавалась характеристика «крупных, регулярных и устойчивых фондов денежных средств»⁵. Сейчас же казна не может без них обойтись. Итогом усиления фискальной функции таможенных органов стала криминализация внешней торговли, повлекшая огромные потери для федерального бюджета страны. Схемы ухода от таможенных платежей уже описываются в специальной литературе⁶. Разумеется, в немалой степени такому уклонению способствует коррупция среди должностных лиц таможенных органов. Ее высокий уровень приводит к снижению доходов государства и экономическим убыткам, потере уважения со стороны граждан и юридических лиц, а следовательно, свидетельствует о низкой эффективности юридической деятельности таможенных органов.

Нередко предприниматели отказываются от осуществления экспортно-импортных операций, предвидя необходимость уплаты не только высокого объема таможенных платежей, но и «вознаграждения» сотруднику таможенного органа. Не секрет, что малый и средний бизнес практически отказался от ведения внешнеэкономической деятельности, предпочитая закупать импортный товар в России у посредников — крупных оптовых фирм.

³ См.: Любимова А. За Верещагиных обидно // Российская газета. 2004. 1 окт. С. 4.

⁴ См.: Свод законов Союза ССР. 1937. № 69. Ст. 320.

⁵ Цыпкин С.Д. Финансово-правовые институты, их роль в совершенствовании финансовой деятельности Советского государства. М., 1983. С. 51.

⁶ См., например: Киц А.В., Новичков С.Б., Строганов А.Г. Парадоксы российского бизнеса или снова об инвестициях. М., 2001. С. 81–87; Махров И.Е., Борисов А.Н. НДС по экспорту: возмещение из бюджета. Комментарий к законодательству. М., 2002. С. 85–90; Храмова Н. НДС на таможене: практический курс экономики // Консультант. 2004. № 19. С. 82–83.

Политический и иной протекционизм сводит эффективность финансовой деятельности таможенных органов до нулевой отметки. В сочетании с жесткими бюджетными ограничениями это часто приводит к подрыву системы материальной компенсации затрат труда таможенников, когда зарплата не привлекает компетентных специалистов, не способна удерживать сотрудников от взяток. Крупные таможенные нарушения, к сожалению, невозможны без участия самих таможенников. В государственно-правовую среду все глубже проникают факторы злоупотребления властью, коррупции, бюрократизма, вымогательства, волокиты, сращивания с криминальной средой, безответственности и т.п. Импортёр заинтересован в скорейшем получении товаров и потому может воспользоваться возможностью «облегчить» их прохождение через таможню. Следовательно, оплата труда работников таможенных органов должна быть достаточно высокой, чтобы сдерживать от злоупотреблений служебным положением.

Таким образом, выбор государства в качестве приоритета таможенной политики удовлетворение только фискального интереса привело к таким негативным последствиям, как:

- 1) сокращение числа участников внешнеэкономической деятельности;
- 2) усиление налогового-пошлинного бремени для субъектов внешней торговли;
- 3) совершенствование способов уклонения от уплаты таможенных платежей и их широкое распространение;
- 4) рост коррупции среди должностных лиц таможенных органов.

Борьба с коррупцией в таможенной сфере сопряжена с определенными трудностями выявления таких нарушений, поскольку обе стороны заинтересованы в сохранении порочных связей. Для таможенника — это получение дополнительного (нередко систематического) «вознаграждения» для субъекта внешнеторговой деятельности — «облегчение» прохождения таможенных формальностей, снижение уровня легитимно уплачиваемых таможенных платежей (путем занижения таможенной стоимости, недостоверного декларирования). Известны и ситуации, при которых конкретные должностные лица таможенных органов «курируют» предпринимательские структуры, оказывая им соответствующие услуги, разумеется, небезвозмездно.

Известно, что Федеральная таможенная служба РФ (ранее и Государственный таможенный комитет РФ) проводит мероприятия, прямо и косвенно направленные на борьбу с коррупцией.

В настоящее время в деятельности таможен Российской Федерации применяется **система управления рисками**. Она основывается на эффективном использовании ресурсов таможенных органов для предотвращения таких нарушений, которые:

- имеют устойчивый характер;
- связаны с уклонением от уплаты таможенных пошлин, налогов в значительных размерах;
- подрывают конкурентоспособность отечественных производителей;

⁷ См.: Концепция системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации, утв. приказом ГТК России от 26 сентября 2003 г. № 1069 // СПС «КонсультантПлюс».

– затрагивают другие важные интересы государства, обеспечение соблюдения которых возложено на таможенные органы⁷.

Смысл данной системы в том, что этот метод позволяет оптимально использовать ресурсы таможенных органов, не уменьшая эффективности таможенного контроля, и освобождает большинство участников внешнеэкономической деятельности от излишних бюрократических процедур. Система управления рисками позволяет таможенным органам в полной мере реализовать принцип выборочности таможенного контроля. Так, среднее число таможенных досмотров при ввозе товаров снизилось с 21% в начале 2006 года до 14,9% в конце года⁸.

Немалая часть усилий руководства ФТС России в настоящее время направлена на внедрение **электронного декларирования**. Такая форма таможенного оформления не только упрощает саму процедуру (что обосновывается использованием сети Интернет), но и минимизирует затраты участников внешней торговли. Кроме того, при использовании электронного декларирования исключается личный контакт таможенного инспектора с декларантом.

Важнейшим направлением в оперативно-служебной деятельности подразделений собственной безопасности остается **борьба с преступлениями против интересов государственной службы и коррупционными проявлениями в таможенной сфере**. Проводя досмотр товаров и транспортных средств, таможенный инспектор должен осознавать как степень своей ответственности за возможные с его стороны правонарушения, так и неотвратимость самого наказания. По сведениям ФТС России, в 2006 г. по материалам подразделений собственной безопасности возбуждено 733 уголовных дела (в 2005 г. – 530 дел).

Немаловажной проблемой остается и **низкий уровень зарплаты должностных лиц**. Недостаточный уровень бюджетного финансирования порождает не только слабость в материально-техническом обеспечении таможенных органов и денежном довольствии их должностных лиц, но и обуславливает с большой долей вероятности развитие негативных коррупционных явлений.

Повышение социального статуса сотрудника таможенного органа напрямую связано с ростом его благосостояния. Шаги в данном направлении уже сделаны. Таможенный служащий, который до 2004 г. получал 2 800 рублей, а решения принимал на миллионы долларов, действительно мог сделать свои профессиональные знания предметом торга. В настоящее время среднемесячный размер зарплаты составляет 12–14 тыс. рублей⁹.

Главным же позитивным фактором, способствующим борьбе с коррупцией в таможенной сфере, является **совершенствование таможенного законодательства**, выразившееся в первую очередь в принятии в 2003 г. Таможенного кодекса РФ, признанного законом прямого действия. Если ранее действовавший кодекс 1993 г. буквально «оброс» множеством нормативных актов ведомственного уровня, в современных условиях основные таможенные процедуры установлены положениями «таможенной конституции». Например, особой значимостью обладают нормы Кодекса, установ-

⁸ См.: Дудкова В. Приоритеты расставлены // Таможня. 2007. № 6 (173). С. 2.

⁹ См.: Зыкова Т. Инспектор по фамилии Компьютер // Российская газета. 2005. 25 окт. С. 12.

ливающие исчерпывающий перечень документов и сведений, представляемых при перевозке товаров различными видами транспорта (ст. 73–76).

Коррупционные явления в таможенной сфере отражаются не только на правоохранительной, но и на фискальной эффективности, которая показывает уровень наполнения казны доходами от внешнеэкономической деятельности и скрытый резерв, который мог быть получен государством. Не секрет, что коэффициент собираемости денежных средств, т.е. отношение суммы средств, которая реально собрана таможенным органом, к сумме средств, которая должна быть собрана при идеальной организации работы таможенного органа, в настоящее время далек от единицы.

В данном направлении можно предложить предпринять следующие шаги для изменения сложившейся ситуации в лучшую форму.

Во-первых, необходимо **усилить эффективность правоохранительной работы таможенных органов**. Основная масса нарушений в таможенной сфере совершается для того, чтобы занижить объем предполагаемых к уплате таможенных платежей или совсем уклониться от них. Значимость работы подразделений, исполняющих правоохранительные функции, в этом ракурсе должна быть поставлена во главу угла с целью недопущения таких нарушений. Доминанта здесь – выявление всего объема внешнеторговых операций и его строгий учет.

Проблемами борьбы с нелегальным провозом товара озабочены и страны Евросоюза. Преодолевая трудности, связанные с мошенничеством в области таможенного дела, ЕС полагается на таможенные службы стран Евросоюза, которые должны действовать синхронно, как единая структура. При этом все меры, направленные на борьбу с правонарушениями, «действенны только, если таможенные службы, отвечающие за ввоз товаров в ЕС, имеют средства, помогающие осуществлять такую борьбу»¹⁰.

Достижению превентивных целей юридической ответственности будет служить гласность и открытость при рассмотрении дел о правонарушениях, совершенных должностными лицами таможенных органов. Как правило, Федеральная таможенная служба РФ ограничивается статистическими данными о возбужденных делах такого рода, не указывая количество должностных лиц, понесших наказание. Нелишним представляется и освещение в средствах массовой информации конкретных дел данной категории с указанием фамилий должностных лиц, привлеченных к юридической ответственности.

Во-вторых, руководству таможенных органов, сотрудникам органов прокуратуры следует направить усилия **на выявление коррупции** в области внешнеэкономической деятельности. Лиц, виновных в этом, необходимо привлекать не только к дисциплинарной, но и к уголовной ответственности. На решение данной проблемы Президент РФ обратил внимание еще в 1992 году¹¹.

¹⁰ Craig P., de Burca Gr. European Union Law: Text, Cases and Materials. Oxford, 2003. P. 592–593.

¹¹ См.: Указ Президента РФ от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» (с изм. от 16 ноября 1992 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 923; САПП РФ. 1992. № 21. Ст. 1731. В настоящее время утратил силу.

Структура зарегистрированных преступлений, совершенных с использованием служебного положения сотрудниками таможенных органов, характеризуется следующими показателями: получение взятки — 32,3%, злоупотребление должностными полномочиями — 29%, превышение должностных полномочий — 17,7%, должностной подлог — 11% (остальные приходятся на контрабанду и халатность)¹². Однако, далеко не все из них доходят до суда. Те, которые завершились обвинительными приговорами, включают, по данным Ю.П. Гармаева, следующее соотношение уголовных наказаний. В отношении 35% осужденных должностных лиц таможенных органов применялось наказание в виде лишения свободы. Только 45% из числа осужденных были приговорены к конфискации имущества, 23% — к лишению права занимать определенные должности в таможенных органах¹³. Таким образом, одним из факторов детерминации должностных преступлений в таможенных органах является низкая эффективность общей и частной превенции.

Древние справедливо считали, что главное в борьбе с преступностью — неотвратимость возмездия. Но эта функция остается в деятельности правоохранительных органов самой уязвимой. Давно ожидаемые населением выявления преступлений с привлечением к ответственности должностных лиц самого высшего уровня не имеют тенденции не только к росту, но и к зарождению. Нашумевшее дело об «оборотнях» в милицеских погонах не получило впоследствии должной огласки. «Откуп» чиновников от правосудия приобретает все больший размах, что ассоциируется у многих с правовым нигилизмом, безнаказанностью, дискредитацией власти. Работа созданного при Президенте РФ Совета по борьбе с коррупцией¹⁴ на сегодняшний день не принесла ощутимых результатов. В феврале 2007 г. была образована межведомственная рабочая группа, призванная заниматься аналогичными вопросами¹⁵. Сумеет ли она переломить создавшуюся ситуацию — покажет время.

Представляется, что четкая работа правоохранительных органов в этом направлении, помноженная на открытость и гласность рассматриваемых дел и проходящих по ним обвиняемых, как нельзя лучше будет способствовать превентивным целям юридической ответственности, а в дальнейшем — и искоренению должностных преступлений.

В-третьих, с нашей точки зрения, устранению подлежит одна из объективных причин коррупции — **низкая зарплата** чиновников. Таможенный инспектор получает денежное довольствие в несколько раз (и даже десятков раз) ниже, чем любой предприниматель, поэтому он потенциально го-

¹² См.: Диканова Т.А. Актуальные проблемы борьбы с таможенными преступлениями: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 42, 44.

¹³ См.: Гармаев Ю.П. Должностные преступления в таможенных органах. М., 2002. С. 20.

¹⁴ См.: Указ Президента РФ от 24 ноября 2003 г. № 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией» // СЗ РФ. 2003. № 48. Ст. 4657. В настоящее время утратил силу.

¹⁵ См.: Указ Президента РФ от 3 февраля 2007 г. № 129 «Об образовании межведомственной рабочей группы для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.» // СЗ РФ. 2007. № 6. Ст. 731.

тов «облегчить» прохождение товара через границу, а, значит, склонен к совершению преступления не из-за своих личностных характеристик, а в силу объективных условий. Нельзя забывать, что идеология человека в современных реалиях далека от господствовавшей в годы советской власти.

Работники таможенной администрации должны получать достаточно высокую заработную плату для снижения угрозы коррупции. Она может суммироваться из твердой суммы (оклада, надбавок и доплат) и возможных поощрений (премий). В ряде стран вводятся особые сетки заработной платы в учреждениях, отвечающих за сбор средств в бюджет, в том числе и в таможенных службах¹⁶. К.Н. Данилин резюмирует, что отсутствие поэтапной системы оценки работы и поощрения за итоговый результат приводит «к пассивности в действии, инерции в мышлении, росту протекционизма, необъективному распределению фондов материального поощрения»¹⁷.

При рассмотрении возможности реализации высказанного предложения представляется целесообразным ориентироваться на имеющуюся нормативную регламентацию по данному вопросу в сфере контроля за оборотом наркотиков¹⁸. Материальное стимулирование досмотровых операций, проведенных с положительным результатом, приведет не только к снижению роста взяточничества, но и к большей наполняемости федерального бюджета. Основные усилия в вопросах социальной политики должны быть направлены на повышение уровня социальной защищенности должностных лиц таможенных органов, на совершенствование системы и уровня оплаты труда, улучшение медицинского обеспечения.

В-четвертых, учитывая, что совершение коррупционных деяний в абсолютном большинстве случаев влечет незаконное обогащение чиновников, следует сформировать **систему контроля за расходами** должностных лиц таможенных органов. Именно траты, понесенные тем или иным лицом за определенный промежуток времени, позволяют наиболее достоверно оценить объем полученных им доходов за этот же период. При этом целесообразно обратить внимание на расходы как самого таможенного служащего, так и членов его семьи.

Концептуальные подходы к повышению правовой культуры должностных лиц таможенных органов должны иметь четкие контуры. В данной связи следует согласиться с позицией О.С. Жигалиной, предлагающей разработать ведомственную целевую программу, посвященную борьбе с коррупцией в таможенной сфере¹⁹. Данный документ позволит выделить основные направления деятельности таможенных органов. Борьба с кор-

¹⁶ См.: Лозбенко Л.А. Конвенциональное регулирование внешнеэкономической деятельности. М., 2000. С. 44.

¹⁷ Данилин К.Н. Как нам реорганизовать таможенный контроль // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 1999. № 1. С. 80.

¹⁸ См.: Приказ Федеральной службы РФ от 27 сентября 2004 г. № 282 «О порядке премирования по результатам трудовой деятельности и оказания материальной помощи работникам бюджетной сферы органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» // БНА федеральных органов исполнительной власти. 2004. № 42.

¹⁹ См.: Жигалина О.С. Правовое обеспечение деятельности таможенных органов Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 26.

рупцией затруднительна без повышения уровня правовой культуры должностных лиц таможенных органов. Таможенник, стоящий на страже экономических интересов России, не должен подрывать ее авторитет как на внутригосударственном, так и на международном уровне. Уважение к за-