Наталья ЕПИФАНОВА

Антикоррупционная политика в таможенных органах России в свете Арушской декларации ВТО

Во многих развивающихся странах и странах, переходящих к рыночным отношениям в экономике, таможенные службы являются одной из наиболее коррумпированных государственных структур. Противодействие коррупции в таможенных органах Российской Федерации всегда было одним из приоритетных направлений политики правительства нашей страны. Руководство самой Федеральной таможенной службы также прилагает серьезные усилия к минимизации коррупционных рисков и устранению условий, порождающих в служебной деятельности таможенных служащих коррупцию.

Отправной точкой этой борьбы можно назвать 2006 г., когда Президент Российской Федерации в своем выступлении заявил о необходимости прекращения «экономического экстаза», в котором слились таможенные и частные бизнес-структуры*. Дело в том, что таможенная служба Российской Федерации – один из немногих примеров в мировой практике, когда таможенный терминал оборудует и содержит коммерческая структура, а работают в нем должностные лица таможенной службы – государственные служащие. В этой связи появился приказ руководителя Федеральной таможенной службы России от 5 октября 2006 г. № 964 «Об утверждении аналитической программы ФТС России «Борьба с проявлениями коррупции и должностными преступлениями в таможенных органах на период 2007–2009 гг.».

Активная работа по противодействию коррупции в таможенных органах осуществляется в соответствии с Национальной стратегией и Национальным планом противодействия коррупции, утвержденными Указами Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 и от 13 марта 2012 г. № 297.

В соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», одним из направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции является совершенствование их структуры. Поэтому 8 августа 2011 г. в структуре центрального аппарата Федеральной таможенной службы России создано Управление по противодействию коррупции, проведены соответствующие мероприятия в таможенных органах.

Основная цель этих мероприятий заключалась в создании административно-правового механизма, препятствующего возникновению условий для коррупционных сделок между таможенным служащим и участником внешнеэкономической деятельности. Было проведено техническое переоснащение таможенных пунктов (установка спецтехники для видеонаблюдения в 400 пунктах пропуска через госграницу и в 400 внутренних таможнях). Проводился масштабный мониторинг механизмов урегулирования конфликтов интересов, соблюдения федеральными государственными служащими таможенных органов ограничений, запретов и принципов служебного поведения в связи с исполнением ими должностных обязанностей. В территориальных подразделениях были созданы комиссии, которые тщательно проверяли сведения о доходах, об имуществе и об обязательствах имущественного характера, которые представляют все таможенники о себе и членах своих семей.

Федеральная таможенная служба ежегодно отчитывается о показателях, отражающих выявление и пресечение коррупционных правонарушений. К числу основных показателей, отражающих успешность антикоррупционной политики, относятся фактические данные правоохранительных органов и подразделений собственной безопасности таможенных органов Российской Федерации. Это количество уголовных дел по преступлениям против интересов государственной службы или совершенных с использованием служебного положения,

* ИА «Амур.Инфо» //http://www.amur.info/news/2006/05/29/26.html

Наталья Епифанова, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов и кредита экономического факультета Новосибирского государственного университета (630090, Новосибирская область, г. Новосибирск, ул. Пирогова, д. 2). E-mail: nucifraga@mail.ru

Аннотация: Статья посвящена антикоррупционной политике таможенных органов Российской Федерации. Показано, что она проводится длительное время и включает в себя значительное число различных мероприятий и преобразований. Проводится анализ соответствия результатов этой политики основным положениям Арушской декларации ВТО, показано, что современная антикоррупционная политика не отвечает основным правилам и нормам ВТО.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная политика, международная торговля, внешнеэкономическая деятельность, таможня.

Таблица 1. «Результаты» антикоррупционной политики Федеральной таможенной службы за период 2009–2011 гг.

	2009	2010	2011	2012	Первые 9 мес. 2013
Возбуждено спецподразделениями ФТС уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности	113	135	390	113	155
В том числе:	92	41		92	77
Злоупотребление должностными полномочиями	21	42	40	21	40
взятки			33		
Возбуждено другими правоохранительными органами уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности	–	–	–	–	78
В том числе:					
Злоупотребление должностными полномочиями	–	_	–	–	36
взятки	–	–	–	–	42
Осуждено:			–		115
должностных лиц	–	–	56	–	92
взяточников	–	–	18	–	23

Рассчитано автором на основе статистических данных Управления по противодействию коррупции Федеральной таможенной службы. Данные доступны по адресу: http://customs.ru/index.php?option=com_newsfts&view=category&id=76&Itemid=1856

количество выявленных фактов получения взятки таможенными служащими, количество осужденных или привлеченных к административной ответственности должностных лиц за получение взятки или злоупотребление своим служебным положением и т.д. При этом рост указанных показателей аналитики Федеральной таможенной службы трактуют как положительную тенденцию в реализации антикоррупционной политики. В отчете ФТС «О результатах деятельности подразделений собственной безопасности таможенных органов по противодействию коррупции за 9 месяцев 2010 года» говорится: «За прошедший период 2010 года *сохранилась положительная динамика* (курсив наш – Н.Е.) по выявлению и пресечению тяжких и особо тяжких преступлений коррупционной направленности. Так, в 2010 году, по сравнению с аналогичным периодом 2009 года, количество уголовных дел по фактам контрабанды, совершенной должностными лицами таможенных органов, ответственность за которые предусмотрены частями 3,4 статьи 188 УК РФ, увеличилось с 11 до 22, получения взятки должностными лицами таможенных органов – с 41 до 56*».

В целом указанные показатели не представляют какой-либо устойчивой тенденции за прошедшие несколько лет и очень разнятся из года в год (**таблица 1**).

Учитывая фискальную функцию таможни (таможенная служба формирует значительную часть доходов государственного бюджета Российской Федерации), ее непосредственное участие в международной торговле страны, в обеспечении национальной безопасности, наличие коррупции в таможенных органах отрицательно влияет на участников внешнеэкономической деятельности и российскую макроэкономику в целом. С учетом этого международное таможенное сообщество при участии Всемирной таможенной организации (ВТО) выработало стратегию борьбы с коррупцией. Основы этой стратегии изложены в Арушской декларации ВТО, принятой странами-участницами ВТО в 1993 г. в Танзании в г. Аруша. В ней сформулированы 12 различных, но взаимосвязанных факторов по предотвращению коррупции и повышению уровня честности в таможенных органах.

В июне 2003 г. на очередной сессии Совета по таможенному сотрудничеству была принята обновленная Декларация Аруша (ВТО), в которой выделены 10 основных элементов, обеспечивающих основу для разработки и реализации системы антикоррупционных мер или стратегий, предназначенных для таможенных администраций**. Это следующие элементы:

1) лидерство и верность взятым обязательствам;
2) деятельность на основе закона;
3) прозрачность;
4) автоматизация;
5) реформа и модернизация;
6) проверка и расследования;
7) кодекс поведения;
8) управление кадрами;
9) мораль и организация культуры;
10) отношения с частным сектором.

В соответствии с обновленной Арушской декларацией основная ответственность за предотвращение коррупции должна лежать на главе и исполнительном руководстве таможенной администрации. Особо подчеркиваются необходимость борьбы против коррупции на высоком уровне и обязательство бороться с коррупцией в течение длительного времени.

В свете реализации положений Декларации, одной из основных задач формирования комплексной антикор-

* Отчет «О результатах деятельности подразделений собственной безопасности таможенных органов по противодействию коррупции за 9 месяцев 2010 года»//Сайт Федеральной таможенной службы. http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7985:----------9--2010-&catid=76:2011-01-25-08-23-45&Itemid=1856

** The Revised Arusha Declaration. Сайт Всемирной таможенной организации//http://www.wcoomd.org/en/topics/integrity/~/media/C16E182FC7AD454C95416856CF232D87.ashx –

рупционной программы является достижение высокого уровня прозрачности. Для обеспечения общественного доверия и уверенности в выполнении таможенных функций без злоупотреблений важно повысить подотчетность должностных лиц таможенных органов и установить открытые отношения между таможенными органами и бизнесом, а также заинтересованными лицами.

Не секрет, что сложные правила, процедуры и административное руководство таможенным делом способствуют коррупционной практике. Поэтому таможенное законодательство, правила и процедуры в области таможенного дела должны быть в возможно большей мере гармонизированы. Данный процесс неразрывно связан с реализацией заключенных на международном уровне конвенций, других документов и принятых стандартов. Минимизация таможенного регулирования может быть достигнута путем принятия международных стандартов, в частности, Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18 мая 1973 г., в редакции Брюссельского протокола 1999 г., Соглашения Всемирной торговой организации о таможенной оценке товаров и др.

ВТО предписывает также максимально снизить таможенные барьеры на пути свободного движения товаров, например, квоты, импортные лицензии и разрешения. Рационализация нетарифных инструментариев таможенного регулирования является аспектом, выходящим за рамки компетенции таможенных администраций. В этой связи таможенным администрациям необходимо поддерживать тесные взаимоотношения с другими министерствами и ведомствами, например, посредством межведомственной координации.

С нашей точки зрения, несмотря на постоянные многолетние и масштабные антикоррупционные мероприятия и программы, проводимые в таможенных органах Российской Федерации, мировоззрение современного таможенного служащего все еще не соответствует большинству базовых элементов Арушской декларации и идеологии ВТО в целом.

В соответствие с последней редакцией Таможенного кодекса Российской Федерации, принятой в связи с образованием Таможенного союза, с 1 июля 2011 г. в России и Казахстане вступает в силу “Соглашение о порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу Таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском”*, которое позволяет домашним хозяйствам свободно импортировать покупки до 1000 евро из любых иностранных интернет-магазинов без необходимости платить налог на добавленную стоимость и таможенные пошлины (в соответствии с товарной номенклатурой внешне-экономической деятельности), а также проходить сложную процедуру оформления таможенных грузов**. В п. 3 ст. 4 установлено, что к товарам для личного пользования, перемещаемым через таможенную границу, не применяются меры нетарифного и технического регулирования.

Другими словами, экономический субъект, осуществляющий импорт товаров для личного пользования, освобождается от требований протекционистского характера по собственному заявлению в территориальный таможенный орган, в котором он должен показать, что товары перемещаются через границу Российской Федерации для личного пользования. В целом, казалось бы, шаг в правильном направлении, к имплементации основных правил и норм ВТО как в области торговой политики, так и в области применения основных положений Арушской декларации. Чем же отличаются эти позитивные изменения на бумаге от того, что мы имеем в настоящее время на практике?

Главным препятствием в выполнении основных положений Соглашения является неоднозначность трактовки понятия личного потребления. Само понятие личного потребления в Таможенном кодексе Российской Федерации не определено. Если мы обратимся к макроэкономической трактовке этого понятия, то увидим, что под таковым обычно понимают «использование населением потребительских благ в материально-вещественной форме, а также в форме личных услуг для удовлетворения потребностей в пище, одежде, жилище, образовании, культуре, отдыхе и т.д.» [Демографический энциклопедический словарь, 1985]. Другое определение можно найти в учебниках по макроэкономике: часть национального дохода, используемая для удовлетворения индивидуальных потребностей населения, состоящая из материальных благ: продовольственных и непродовольственных товаров, нетоварной продукции, материальных услуг. Еще одно определение в одном из

---

* Соглашение между Правительством Российской Федерации, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 18 июня 2010 г. (ред. от 19 октября 2011 г.) “О порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу Таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском” //КонсультантПлюс, 1992-2013. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120765/

** В этом соглашении говорится (ст. 3), что отнесение товаров, перемещаемых физическими лицами через таможенную границу, к категории товаров для личного пользования осуществляется таможенным органом с применением системы управления рисками, исходя из: 1) заявления физического лица о перемещаемых товарах (в устной или письменной форме с использованием пассажирской таможенной декларации) в случаях, установленных настоящим Соглашением; 2) характера и количества товаров; 3) частоты пересечения физического лица и (или) перемещения им товаров через таможенную границу. См.: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120765

самых популярных экономических словарей: личное потребление – «совместное или индивидуальное использование потребительских благ, направленное на удовлетворение материальных и духовных потребностей людей. Размеры и характер <личного потребления> определяются уровнем и структурой производства, а также уровнем и структурой потребностей населения и, наконец, формами распределения в обществе созданных материальных и духовных благ» [Лопатников, 2003].

Все эти определения объединяет одна общая черта: в основе личного потребления лежат индивидуальные потребности человека как физического, так и духовного характера, и сам характер этих потребностей зависит от индивидуальных предпочтений конкретного потребителя или домашнего хозяйства, а также от объективных факторов конкретной рыночной экономики.

В реальной экономической практике 2013 г., к примеру, таможенные инспекторы Новосибирской таможни, трактуют это понятие иначе. Ссылаясь на п. 2 ст. 14 Семейного кодекса Российской Федерации, таможенные инспекторы указывают при обращении граждан с заявлением о признании товаров для личного потребления, что нужно доказать предназначение импортируемых товаров только для себя и близких родственников, к числу которых относятся родственники по прямой восходящей и нисходящей линиям (родители, дети, дедушки, бабушки и внуки), полнородные и неполнородные (имеющие общих отца или мать) братья и сестры. Таким образом, государственные служащие нормируют частные потребности экономических субъектов, исключая из базовых потребностей индивидов, например, потребность общения с друзьями, поскольку импорт товаров с целью подарка друзьям и другим родственникам, не относящимся к категории «близких» по Семейному кодексу Российской Федерации, с точки зрения таможенного служащего, беспошлинно невозможен. Совершенно очевидно, что данный факт противоречит всем нормам взаимодействия экономических субъектов в рыночной экономике.

Отдельно хотелось бы отметить условия и требования взаимодействия индивидуального участника внешнеэкономической деятельности и таможенного инспектора. Несмотря на постоянную модернизацию таможенной службы и ее современное техническое оснащение, технические условия для совершения правонарушений коррупционного характера все еще остаются.

Наконец, еще один немаловажный момент – современные интенции руководства Федеральной таможенной службы в данном вопросе в целом. Так, в средствах массовой информации руководство ФТС России неоднократно в текущем году выступало с заявлением о необходимости «урегулирования заграничных покупок россиян, которые сейчас не облагаются российскими налогами», поскольку «экономика страны от этого сильно теряет»*. Очевидно, что страна, вступившая в ВТО и стремящаяся при этом заменить традиционные тарифные методы ограничения импорта различными скрытыми или не очень скрытыми протекционистскими мерами, не просто нарушает базовые принципы ВТО, но также создает дополнительные препятствия на пути соблюдения основных положений Арушской декларации ВТО.

Таким образом, несмотря на масштабность проводимых антикоррупционных мероприятий в Федеральной таможенной службе, деятельность службы не отвечает основным нормативным требованиям Арушской декларации, нормам, требованиям и правилам ВТО, охватывающим сферу международной торговли.

* Зыкова Т. ФТС решила разобраться с проблемами «Почты России», введением налогов на посылки из зарубежных интернет-магазинов // Российская газета. Федеральный выпуск № 6103 (127). 2013. 13 июня. С. 2.

Литература

Демографический энциклопедический словарь. М.: Изд-во Советская энциклопедия, 1985.

Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Дело, 2003.

ANTI-CORRUPTION POLICY IN RUSSIAN CUSTOMS AUTHORITIES IN LIGHT OF THE ARUSHA DECLARATION OF THE WTO

Natalia Epifanova, candidate of economics, associate professor, Department of Finance and Credit of the Faculty of Economics, Novosibirsk State University (Pirogova street, 2, Novosibirsk, 630090)

Summary: The article is dedicated to anti-corruption policy of the customs authorities of the Russian Federation. It is shown that this policy has been implemented for a long time and involves a significant number of steps and transformations. The author analyzes the compliance of the anti-corruption measures with the main ideas of the Arusha Declaration of the WTO. It is shown that the current anti-corruption policy does not meet the basic principles and rules of the WTO.

Keywords: corruption, anti-corruption policy, international trade, foreign economic activity, customs

References

Demograficheskii entsiklopedicheskii slovar' [Demographic encyclopedic dictionary]. Moscow: Sovetskaia entsiklopediia publ., 1985.

Lopatnikov L. I. Ekonomiko-matematicheskii slovar': Slovar' sovremennoi ekonomicheskoi nauki [Economic and mathematical dictionary: the Dictionary of modern Economics] 5-e izd., pererab. i dop. Moscow: Delo publ., 2003.