

А. Ю. Козловский

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ
С ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН
В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИИ РОССИИ В МИРОВОЕ СООБЩЕСТВО**

В статье обозначены основные направления совершенствования международного взаимодействия, осуществляемого отечественными таможенными органами, в условиях Таможенного союза, формирования Евразийского экономического пространства и вступления России во Всемирную торговую организацию.

Ключевые слова: таможенные органы России, таможенный союз, Евразийское экономическое пространство, Всемирная торговая организация, взаимодействие, оперативно-розыскная деятельность*, противодействие преступлениям в таможенной сфере.

A. Y. Kozlovsky

**BASIC TRENDS OF IMPROVEMENT OF INTERACTION BETWEEN NATIONAL CUSTOMS AGENCIES
AND LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF FOREIGN COUNTRIES UNDER CONDITIONS OF RUSSIA'S
INTEGRATION INTO THE GLOBAL COMMUNITY**

The author analyzes the basic trends of improvement of international interaction between national customs agencies under conditions of the Customs Union, the Eurasian economic space formation and Russia's entry into the World Trade Organization.

Keywords: customs agencies of Russia, the Customs Union, the Eurasian economic space, the World Trade Organization, interaction, operational search activities, counteraction to crimes in the customs sphere.

* Термин «оперативно-розыскная деятельность» и все производящие от него автором изложены в соответствии с Таможенным кодексом Таможенного союза, Федеральными законами «Об оперативно-розыскной деятельности» и «О таможенном регулировании в Российской Федерации», однако при ссылке на источники данный термин указывается так, как он изложен изданием.

В современных условиях деятельность таможенных органов (ТО) Российской Федерации (РФ) осуществляется в условиях Таможенного союза (ТС), формирования Евразийского экономического пространства (ЕЭП) и вступления России во Всемирную торговую организацию (ВТО). Являясь субъектом оперативно-разыскной деятельности (ОРД) [1, ст. 7; 2, ст. 13; 3, ч. 1 ст. 19], они активно противодействуют преступлениям в сфере таможенного дела и обеспечивают поступление финансовых средств в федеральный бюджет [4].

Противодействуя преступлениям в сфере таможенного дела, ТО РФ вынуждены действовать в качественно новых условиях оперативной обстановки. Это, прежде всего:

— продолжающаяся передислокация их подразделений из центральных регионов страны к границе, осуществляемая в рамках Концепции таможенного оформления и таможенного контроля товаров в местах, приближенных к государственной границе РФ;

— осуществление таможенного регулирования на единой территории ТС, что существенно влияет на применение ТО РФ как различных форм таможенного контроля, так и на организацию правоохранительной, в т. ч. оперативно-разыскной деятельности;

— требующая в условиях ТС совершенствования на международном и федеральном уровне нормативная правовая база ТО РФ;

— формирование ЕЭП, вступление России в ВТО и поэтапное упрощение таможенных формальностей при пересечении товарами таможенной границы ТС и государственной границы РФ;

— переход пограничных органов ФСБ России на преимущественно оперативный способ охраны границы и сокращение в приграничной полосе их войсковых подразделений;

— повышение организационной, технической и финансовой оснащенности организованных преступных групп (ОПГ) и интернационализация их преступных устремлений в таможенной сфере.

Проведенный анализ показывает, что перечисленные элементы оперативной обстановки в своей совокупности создают реальные предпосылки к активизации попыток

контрабандной и иной противоправной деятельности в таможенной сфере [5; 6; 7].

В сложившихся условиях существенно возрастает роль ОРД ТО РФ, так как при отсутствии войсковых сил и средств в приграничной полосе проведение оперативно-разыскных мероприятий (ОРМ) становится основным способом получения информации о признаках и фактах совершения преступлений, относящихся к их компетенции, однако в условиях ТС осуществление ОРД российскими ТО ограничивается действующим законодательством территорией России [1, ч. 2 ст. 7; 2, преамбула], а перевод правонарушений, связанных с товарной контрабандой, из уголовного в административный аспект [8] может нанести существенный ущерб экономической безопасности России [9; 10].

Учитывая изложенное, вопросы международного взаимодействия, осуществляемого ТО РФ, с учетом тенденции дальнейшей «прозрачности» границ России приобретают особое значение, а значит, и требуют качественно нового подхода к их организации. Здесь, прежде всего, полагается целесообразным выделить два основных направления организации и осуществления ТО РФ международного взаимодействия: с таможенными и иными правоохранительными органами (спецслужбами) государств — членов ТС и зарубежных государств, не являющихся членами ТС.

Рассматривая специфику организации взаимодействия ТО и, прежде всего, их оперативно-разыскных подразделений (ОРП) с таможенными и иными правоохранительными органами государств — членов ТС, необходимо отметить активный процесс формирования законодательного регулирования таможенных отношений в рамках ТС, который, к сожалению, пока не затронул сферу совместной ОРД. В связи с этим основной задачей ОРП российских ТО по-прежнему является получение упреждающей информации об угрозах экономической безопасности России и преступлениях в сфере таможенного дела, а также о лицах, их подготавливающих, совершающих и совершивших.

В сложившихся условиях требуются новые подходы к организации ОРД ТО РФ, основу которых могут составить участие в осуществлении контроля после выпуска товаров [7; 11; 12] и

совершенствование взаимодействия с ОРП ТО государств — членов ТС, что позволит обеспечить полноту и непрерывность по месту и времени процесса выявления, предупреждения и пресечения противоправной деятельности в сфере таможенного дела.

Анализируя организацию взаимодействия ОРП ТО России с аналогичными подразделениями ТО государств — членов ТС по вопросам противодействия преступной деятельности в сфере таможенного дела, можно сделать вывод, что основными направлениями этого процесса могут быть:

— создание и организация деятельности совместных рабочих групп из числа руководящего и оперативного состава взаимодействующих ТО, в т.ч. для проведения совместных операций предупредительно-профилактического и оперативно-разыскного характера;

— обмен оперативно значимой информацией и совместная работа по реализации оперативных разработок;

— сосредоточение основных усилий взаимодействующих ОРП ТО на выявлении и пресечении контрабандных каналов, противоправной деятельности крупных поставщиков и оптовых реализаторов контрабандной продукции, организованных, в т.ч. международных, преступных группировок.

Учитывая, что государства — члены ТС имеют единую таможенную территорию, эффективность ОРП ТО по противодействию преступлениям в сфере таможенного дела вполне возможно повысить. Для этого целесообразно доработать имеющиеся и заключить принципиально новые соглашения, направленные на решение проблем не только оперативно-разыскного (прежде всего, связанные с формированием оперативных позиций на территории государств — членов ТС), но и уголовно-правового и уголовно-процессуального характера (прежде всего, связанные с пресечением преступных деяний, сбора и практического использования собранных процессуальных доказательств).

Для рационального использования сил и средств ТО, в т.ч. инструмента ОРП, в целях

противодействия преступлениям в сфере таможенного дела целесообразно помимо заключения двух- или многосторонних соглашений на уровне высших органов власти государств — членов ТС предусмотреть:

— условия и порядок организации и осуществления ОРП ТО государств — членов ТС на единой территории ТС;

— особенности планирования, проведения и завершения ОРП таможенными органами на единой территории ТС за пределами таможенной территории инициатора ОРП;

— единый правовой механизм пресечения и документирования преступной деятельности лиц, подготавливающих, совершающих и совершивших преступления в сфере таможенного дела, а также перемещаемых товаров и транспортных средств через таможенную границу ТС (в т.ч. через границу между государствами — членами ТС) с нарушением установленных правил.

С этой целью целесообразно осуществить комплекс мер, включающий:

— совершенствование информационно-аналитической деятельности ОРП ТО и их целенаправленное использование;

— разработку и практическое использование оптимальной расстановки сил и средств, которыми располагают ТО государств — членов ТС;

— разработку единой системы признаков, способствующих выявлению противоправной деятельности, связанной с незаконным перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу ТС.

Рассматривая взаимодействие ТО РФ с иными правоохранительными органами и спецслужбами государств — членов ТС, осуществляемое в целях противодействия преступлениям в таможенной сфере на основании имеющихся соглашений, полагается целесообразным обозначить следующие направления совершенствования этой деятельности:

— сокращение сроков и приоритетное исполнение запросов при осуществлении расследований преступлений, совершаемых в таможенной сфере;

— упрощение порядка выдачи имеющейся информации, хранящейся в информационных базах правоохранительных органов государств — членов ТС, по запросу инициатора (координатора) расследования;

— разработка и апробация в рамках ТС единого алгоритма деятельности оперативного состава и следователей по проверке информации о преступлениях в таможенной сфере и лицах, их подготавливающих, совершающих и совершивших, а также по расследованию уголовных дел данной направленности.

Анализ правовых и практических аспектов организации взаимодействия ТО РФ с правоохранительными органами (спецслужбами) зарубежных государств, не являющихся членами ТС, показывает, что, в целом, для борьбы с преступностью в таможенной сфере выработаны адекватные средства и методы противодействия и создана необходимая правовая база, а международные нормативные документы по организации взаимодействия позволяют обмениваться информацией о выявленных и пресеченных правонарушениях, опытом работы, учебной, методической и специальной литературой; организовывать и проводить совместные семинары, конференции и научные исследования; осуществлять подготовку и повышение квалификации кадров; создавать общие информационные базы по оговоренным вопросам, проводить совместные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, относящихся к компетенции ТО (в сфере таможенного дела РФ заключено более 140 международных соглашений со странами СНГ, Литвой, Латвией, Эстонией, Болгарией, Венгрией, Словакией, Чехией, Нидерландами, Румынией, Бельгией, Польшей, ФРГ, Францией, Испанией, Италией, Грецией, Норвегией, Швецией, Финляндией, Монголией, Китаем, Кореей, США, Израилем, Индией, Данией, Турцией, Аргентиной, Македонией, Ираном, Бразилией, Чили, Мексикой, КНДР и др.).

Практика деятельности ТО РФ однозначно свидетельствует, что ключевое место в системе ОРМ, направленных на противодействие контрабанде, занимает

контролируемая поставка [4], так как именно это ОРМ, проведенное в комплексе с другими, позволяет вскрыть и задокументировать всю преступную деятельность, связанную с перемещением товара через таможенную границу. Кроме того, очевидно, что активное применение контролируемой поставки в целях противодействия контрабанде и другим преступлениям в таможенной сфере возможно лишь в тесном взаимодействии ТО РФ с таможенными и иными правоохранительными органами зарубежных стран.

Полагается, что в этом случае основными целями контролируемой поставки будут являться выявление каналов поступления запрещенных к обороту веществ и предметов; установление отправителей, получателей и перевозчиков на всех этапах следования товара; выявление с использованием контролируемых предметов лиц, совершивших или совершающих преступление; оперативное документирование в целях обеспечения формирования доказательств преступной деятельности [13, § 1 гл. 1].

Перечисленные формы международного взаимодействия, осуществляемого ТО РФ с таможенными и иными правоохранительными органами зарубежных государств в целях противодействия преступности, широко известны и достаточно представлены в научных трудах, однако в сфере таможенного дела имеются и другие направления для осуществления международного взаимодействия. Примером этому может служить процедура специального расследования, проводимого государствами в целях введения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер для защиты национальных экономических интересов. Учитывая, что названная процедура практически во всех случаях затрагивает интересы стран — участников внешнеторговой деятельности, полагается целесообразным рассмотреть возможность осуществления взаимодействия таможенных и иных правоохранительных органов (спецслужб) России и заинтересованных зарубежных государств.

Так, Федеральным законом «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» предусмотрена защита экономических интересов российских производителей товаров в связи с возросшим импортом, демпинговым импортом или субсидируемым импортом на территорию РФ. В соответствии с названным законом введению специальной защитной меры, антидемпинговой меры или компенсационной меры при импорте товара должно предшествовать расследование, для чего Правительством РФ определяется специальный орган. При проведении расследования заинтересованным лицом в орган, проводящий расследование, может быть представлена конфиденциальная информация, которая не должна разглашаться без разрешения представившего ее лица [14, ст. 1—4, 32]. Результаты расследования, его объективность существенно влияют как на обеспечение экономической безопасности РФ, так и на отношение мирового сообщества к ее внешнеэкономической политике, поэтому в данном случае использование ОРД является не только оправданным, но и необходимым. Кроме того, в рамках проводимого расследования может потребоваться проверка представленной заинтересованным лицом конфиденциальной информации, для чего могут быть задействованы силы и средства оперативно-разыскных и оперативно-аналитических подразделений ТО России [10].

Российское законодательство позволяет задействовать для проведения названного расследования ОРП ТО и других субъектов ОРД, однако в целях повышения объективности и качества такого расследования было бы целесообразно иметь возможность направлять соответствующие запросы и использовать помощь правоохранительных органов (спецслужб) зарубежных государств. К сожалению, проведенный анализ международных правовых норм показывает, что подобные основания для направления международного запроса во взаимных договоренностях отсутствуют.

Учитывая изложенное, в условиях интеграционных процессов России в мировое

сообщество полагается целесообразным инициировать в последующих международных договоренностях возможность осуществления международных запросов и их исполнения в целях проведения специальных расследований на предмет введения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер для защиты национальных экономических интересов.

Таким образом, можно сделать следующие выводы:

1. Интеграция России в мировое сообщество с учетом тенденции дальнейшей «прозрачности» границ России обуславливает необходимость совершенствования организации взаимодействия ТО РФ по двум основным направлениям: с таможенными и иными правоохранительными органами (спецслужбами) государств — членов ТС и зарубежных государств, не являющихся членами ТС.

2. В целях дальнейшего повышения эффективности ОРД российских ТО целесообразно основные усилия сосредоточить на организации и осуществлении взаимодействия с аналогичными подразделениями других государств — членов ТС, для чего законодательно предусмотреть:

— условия и порядок организации и осуществления ОРД ТО государств — членов ТС на единой территории ТС;

— особенности планирования, проведения и завершения ОРМ таможенными органами на единой территории ТС за пределами таможенной территории инициатора ОРМ;

— единый правовой механизм пресечения и документирования преступной деятельности лиц, подготавливающих, совершающих и совершивших преступления в сфере таможенного дела, а также перемещающих товары и транспортные средства через таможенную границу ТС (в т. ч. через границу между государствами — членами ТС) с нарушением установленных правил.

3. Основными направлениями повышения эффективности противодействия ОРП ТО государств — членов ТС преступлениям в таможенной сфере могут быть:

— создание и организация деятельности совместных рабочих групп из числа

руководящего и оперативного состава взаимодействующих ТО для проведения совместных операций профилактического и оперативно-разыскного характера;

— обмен оперативно значимой информацией и совместная работа по реализации оперативных разработок;

— сосредоточение основных усилий взаимодействующих ОРП ТО на выявлении и пресечении контрабандных каналов, противоправной деятельности крупных поставщиков и оптовых реализаторов контрабандной продукции, организованных, в т. ч. международных, преступных группировок.

Для этого целесообразно осуществить комплекс мер, включающий:

— совершенствование информационно-аналитической деятельности ОРП ТО государств — членов ТС и их целенаправленное использование;

— разработку и практическое использование оптимальной расстановки сил и средств, которыми располагают ТО государств — членов ТС;

— разработку единой системы признаков, способствующих выявлению противоправной деятельности, связанной с незаконным перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу ТС.

4. Основными направлениями совершенствования взаимодействия ТО РФ с иными правоохранительными органами (спецслужбами) государств — членов ТС в целях противодействия преступлениям в таможенной сфере являются:

— сокращение сроков и приоритетное исполнение запросов при осуществлении расследований преступлений, совершаемых в таможенной сфере;

— упрощение порядка выдачи имеющейся информации, хранящейся в информационных базах правоохранительных органов государств — членов ТС, по запросу инициатора (координатора);

— разработка и апробация в рамках ТС единого алгоритма деятельности оперативного состава и следователей по проверке поступившей информации о преступлениях в таможенной сфере и лицах, их подготавливающих, совершающих и совершивших, а также по расследованию уголовных дел данной направленности.

5. В целом для осуществления международного взаимодействия в целях противодействия преступности в таможенной сфере выработаны адекватные средства и методы противодействия и создана необходимая правовая база, а наиболее эффективной формой взаимодействия ТО РФ с правоохранительными органами (спецслужбами) зарубежных государств является проведение совместных операций с использованием ОРМ «контролируемая поставка».

6. Учитывая происходящую интеграцию России в мировое сообщество, полагается целесообразным инициировать в последующих международных договоренностях возможность осуществления международных запросов и их исполнения в целях проведения специальных расследований на предмет введения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер для защиты национальных экономических интересов.

Список библиографических ссылок

1. Таможенный кодекс таможенного союза (с изм. и доп.).
2. Об оперативно-розыскной деятельности: федер. закон от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ (с изм. и доп.).
3. О таможенном регулировании в Российской Федерации: федер. закон от 27.11.2010 г. № 311-ФЗ.
4. Таможенная служба Российской Федерации в 2011 г. // Справочные материалы к заседанию коллегии ФТС России. М., 2012.
5. Козловский А. Ю. О проблемах осуществления оперативно-розыскной деятельности таможенными органами Российской Федерации на единой территории Таможенного союза // Таможенное дело. Изд. группа «Юрист». 2009. № 3. С. 29—31.
6. Козловский А. Ю. Об отдельных аспектах совершенствования нормативной правовой базы оперативно-розыскной деятельности таможенных органов России в связи с созданием Таможенного союза // Научные труды Российской академии юридических наук. Вып. 11: в 2-х т. М., 2011. Т. 2. С. 969—974.
7. Козловский А. Ю. О направлениях совершенствования оперативно-розыскной деятельности таможенных органов России в условиях Таможенного союза // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2010. № 12. С. 90—94.
8. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 07.12.2011 г. № 420-ФЗ.
9. Козловский А. Ю. О сыскной (оперативно-розыскной) деятельности отечественных таможенных органов и возможностях ее изучения с позиций сыскологии // Оперативник (сыщик). 2011. № 2 (27). С. 35—41.
10. Козловский А. Ю. Возможные направления осуществления оперативно-розыскной деятельности по обеспечению экономической безопасности России в сфере таможенного дела // Вестник Российской таможенной академии. 2012. № 1. С. 46—53.
11. Козловский А. Ю. Оперативно-розыскная деятельность таможенных органов России в системе контроля после выпуска товаров в условиях Таможенного союза // Вестник Российской таможенной академии. 2011. № 3. С. 79—85
12. Козловский А.Ю. Оперативно-розыскная деятельность таможенных органов России в условиях таможенного союза: перспективы совершенствования // Право: история, теория, практика: сб. ст. и материалов. Вып. 5. Брянск: РИО Брянского гос. ун-та им. Петровского, 2011. С. 149—158.
13. Козловский А. Ю. Использование результатов оперативно-розыскной деятельности в процессе расследования преступлений в сфере таможенного дела: монография. М.: РИО РТА, 2007.
14. О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров: федер. закон от 8.12.2003 г. № 165-ФЗ (в ред. Федерального закона от 30.12.2006 г. № 280-ФЗ).