

А. Ю. Козловский

**КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОПЕРАТИВНО-РАЗЫСКНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИИ
В УСЛОВИЯХ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА, ВСЕМИРНОЙ ТОРГОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ
И ФОРМИРОВАНИЯ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПРОСТРАНСТВА**

В статье обозначены основные направления деятельности оперативно-разыскных подразделений таможенных органов России в условиях Таможенного союза, Всемирной торговой организации и формирования Евразийского экономического пространства и способы выработки в соответствии с ними системы показателей и критериев эффективности работы этих подразделений.

Ключевые слова: таможенные органы России, оперативно-разыскные подразделения, Таможенный союз, Всемирная торговая организация, Евразийское экономическое пространство, оперативно-разыскная деятельность, система показателей, критерии эффективности.

A. Y. Kozlovskiy

**CRITERIA OF PERFORMANCE EFFICIENCY OF OPERATIONAL SEARCH SUBDIVISIONS
OF THE RUSSIAN CUSTOMS BODIES IN CONDITIONS OF THE CUSTOMS UNION,
THE WORLD TRADE ORGANIZATION AND THE FORMATION
OF THE EURASIAN ECONOMIC SPACE**

The article represents the main directions of activity of operational search subdivisions of the Russian customs bodies in conditions of the Customs Union, the World Trade Organization and the formation of the Eurasian economic space. The author analyzes ways of working out the system of indicators and criteria of these subdivisions' performance efficiency.

Keywords: Russian customs bodies, operational search subdivisions, the Customs Union, the World Trade Organization, the Eurasian economic space, operational search activities, system of indicators, criteria of efficiency.

Функционирование Таможенного союза (ТС), вступление России во Всемирную торговую организацию (ВТО), формирование Евразийского экономического пространства (ЕЭП) и разработка принципиально нового национального законодательства [1; 2] существенно изменяют условия, в которых таможенные органы (ТО) Российской Федерации (РФ) осуществляют оперативно-разыскную деятельность (ОРД).

В этих условиях стратегическими задачами ОРД ТО должны стать обеспечение экономической безопасности страны в таможенной сфере и таможенная защита российской экономики в

условиях ТС, ВТО и формирования ЕЭП, а основными направлениями использования их оперативно-разыскных подразделений (ОРП) — следующие:

1) создание условий для полноты собирания таможенных платежей и поступления иных финансовых средств в федеральный бюджет при осуществлении контроля после выпуска товаров, в том числе при проведении таможенных проверок;

2) повышение эффективности выработки мер таможенно-тарифного регулирования, а также применения запретов и ограничений;

3) информационное обеспечение расследования, проводимого специальным органом, определяемым Правительством РФ, для

решения вопроса о введении специальной защитной, антидемпинговой или компенсационной меры при импорте товара;

4) участие в выработке и принятии решений о предоставлении исключительного права на экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров;

5) участие в выработке и принятии решений о целесообразности введения количественных ограничений на конкретные виды товаров;

6) участие в выработке и принятии решений о возможности введения конкретных мер экономического и административного характера, способствующих развитию внешнеторговой деятельности (ВТД);

7) участие в контроле за соблюдением условий договоров международного лизинга в целях обеспечения полноты поступления таможенных платежей и иных финансовых средств в результате реализации названных договоров;

8) выявление фактов и признаков противоправной деятельности и участие в расследовании дел, в том числе об административных правонарушениях (АП), относящихся к компетенции ТО РФ, и др. [3; 4].

С учетом изложенного система итоговых показателей ОРП ТО России должна быть скорректирована. В настоящее время она ориентирована на так называемую «палочную систему», связанную с учетом количества раскрытых, относящихся к их компетенции преступлений, стоимости товаров, веса наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ, прекурсоров, изъятых в процессе пресечения и расследования преступлений, количество обработанных документов по международным запросам и т. д. [5].

Это позволяет сделать вывод, что реальные возможности ОРД ТО на современном этапе используются не в полном объеме, а система их показателей требует существенной доработки, так как ТО России, как и другие субъекты ОРД, правомочны добывать информацию о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу экономической безопасности РФ и устанавливать имущество, подлежащее конфискации [6, чч. 3 и 4 ст. 2].

Анализ ведомственных нормативных актов, регламентирующих деятельность ТО РФ, и материалов отчетов Главного управления по борьбе с контрабандой (ГУБК) ФТС России показывает, что отдельные экономические показатели работы ОРП ТО в настоящее время учитываются.

Так, наряду с такими методиками расчета показателей, как «Доля уголовных дел, возбужденных по материалам подразделений собственной безопасности ТО, в общем числе уголовных дел, возбужденных всеми правоохранительными органами в отношении должностных лиц ТО по коррупционным преступлениям», «Доля уголовных дел, возбужденных ТО, в общем объеме зарегистрированных преступлений, отнесенных к компетенции ТО», «Количество проведенных специальных операций, в том числе международных, направленных на пресечение нарушений таможенного законодательства РФ» и «Количество случаев направления в иностранные и международные органы и организации информации о возможной или выявленной контрабанде оружия, наркотиков, контрафактной продукции», имеет место методика расчета показателя «Доля ввезенных на таможенную территорию РФ товаров, по которым ТО приняты меры по устранению нарушений законодательства РФ в общем количестве ввезенных товаров» [7].

Последний из перечисленных показателей, рассчитываемых ГУБК ФТС России, направлен на отражение результатов осуществляемых мер по противодействию латентной преступности. Так, в 2006 г. данный показатель составил 1,4 % от общей стоимости товаров, оформленных в таможенном режиме (процедуре) выпуска для внутреннего потребления (1 654,9 млн долл. США), в 2007 г. — 1,93 % (3 261,5 млн долл. США), в 2008 г. — 1,73 % (4 103,3 млн долл. США), в 2009 г. — 2,89 % (4 262,4 млн долл. США), в 2010 г. — 2,78 % (5 611,174 млн долл. США), а за 9 месяцев 2011 г. — 2,04 % (3 898 млн долл. США) [8].

Действующее российское законодательство в числе основных критериев оценки работы ТО

наряду с эффективностью противодействия преступлениям и АП определяет скорость совершения таможенных операций при ввозе товаров в РФ и вывозе товаров из РФ, сокращение издержек заинтересованных лиц при совершении таможенных операций, а также своевременность и полноту поступления таможенных платежей [9, ч. 1 ст. 18].

Полагается, что, учитывая требования п. 2 ч. 1 ст. 18 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», перечень экономических показателей работы ОРП ТО должен быть существенно расширен, прежде всего, за счет включения в него результатов новых направлений ОРД российской таможенной службы в условиях ТС и ВТО. В частности, наряду с имеющимися целесообразно ввести новые показатели деятельности ОРП ТО, которые позволят определить так называемый «экономический эффект» от поступивших и реализованных ими оперативно-разыскных материалов.

Например, практика ТО России по противодействию АП в сфере таможенного дела показывает, что деятельность их ОРП вносит существенный вклад в обеспечение полноты поступления денежных средств в федеральный бюджет страны. Общая сумма назначенных наказаний по делам об АП, возбужденных ТО, в 2009 г. составила более 131,8 млрд руб. (около 4 % от суммы таможенных платежей, перечисленных в федеральный бюджет), а в 2010 г. — более 150,7 млрд руб. (около 3,5 %). Значительная часть пресеченных противоправных деяний, по которым впоследствии возбуждались дела об АП, первично попадала в поле зрения ОРП ТО в процессе осуществления оперативного поиска преступлений [10; 11; 12].

Анализ алгоритма деятельности ТО по выявлению и пресечению противоправных деяний в сфере таможенного дела и судебной системы по рассмотрению дел, связанных с конфискацией имущества, показывает, что задача по установлению имущества, подлежащего конфискации, должна решаться ТО одновременно с выявлением противоправного деяния, так как в противном случае конфисковать

будет нечего — товар, ввезенный в Россию с нарушением таможенных правил, будет вывезен из России, спрятан или реализован добросовестному приобретателю.

Кроме того, так называемый «экономический эффект» может быть достигнут в ходе реализации взаимодействующими правоохранительными органами (спецслужбами) России и зарубежных государств оперативно-разыскной информации, полученной ТО, причем здесь не обязательно речь идет о преступлениях в сфере таможенного дела. Основным условием эффективности деятельности ОРП ТО и достигнутого результата по обеспечению экономической безопасности страны и защиты отечественной экономики в данном случае могут считаться оценочные суммы контрафактных товаров, имеющих иностранную маркировку, в том числе произведенных в РФ, денежные средства, выведенные из теневого оборота вследствие вскрытого ОРП ТО преступления, и т. д.

В перечне экономических показателей ОРП ТО должны найти свое место результаты работы этих подразделений по созданию условий для полноты собирания таможенных платежей и поступления иных финансовых средств в бюджет страны в процессе:

- контроля после выпуска товаров, в том числе при таможенной проверке [13; 14; 15];

- выявления новых противоправных схем ухода от уплаты таможенных платежей в связи с введением конкретных тарифных ставок на отдельные товары, запретов и ограничений, а также определения последствий введения проектируемых ставок таможенных пошлин;

- наведения справок о лицах (физических, юридических), в отношении которых проводится специальное расследование по поручению Правительства РФ для решения вопроса о введении специальной защитной, антидемпинговой или компенсационной меры при импорте товара, а также при проверке поступившей конфиденциальной информации;

- оперативной проверки финансовой состоятельности претендентов на получение исключительного права на экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров;

— оперативной проверки сведений о соответствии данных, поступивших в ТО, о конкретных видах товаров, ввезенных в РФ через таможенную границу ТС (государственную границу РФ), при принятии решений о целесообразности введения количественных ограничений на конкретные виды товаров;

— оперативного сопровождения мониторинга выполнения договоров международного лизинга и проверки соответствия сведений, представляемых лизингодателем и (или) лизингополучателем, в целях полноты собираемости платежей;

— добывания сведений о противоправных способах противодействия мерам экономического и административного характера, способствующих развитию ВТД и др. [3; 4].

Перечисленные показатели должны восприниматься исключительно в совокупности, а не по отдельности, так как каждый из них является лишь статистическим параметром, свидетельствующим о положении дел на конкретном участке деятельности или об изменении оперативной обстановки на участке деятельности ОРП ТО. В первом случае надо искать причину изменения в результатах работы ОРП ТО, а во втором — корректировать сами показатели работы этих подразделений. Взаимное влияние статистических показателей свидетельствует о наличии или отсутствии какой-либо системы в работе ОРП ТО и может являться в ряде случаев составной частью свидетельства эффективности их деятельности.

С учетом изложенного целесообразно наряду с показателями ОРП ТО России ввести понятие критерия эффективности их деятельности и выделить основные из них.

Под критериями эффективности ОРП ТО предлагается понимать итоговые значения, результирующие совокупность статистических сведений (показателей) о результатах работы этих подразделений по одному или некоторым направлениям в соответствии с возложенными на них задачами и функциями.

Так, для ОРП ТО по противодействию коррупции одним из критериев эффективности

предлагается понимать процентное соотношение выявленных коррупционных преступлений в ТО этими подразделениями в общем числе преступлений, выявленных всеми правоохранительными органами. К сожалению, данный параметр при подведении итогов работы ОРП ТО по противодействию коррупции именуется показателем, а не критерием эффективности, как и другие так называемые «палочные» показатели. Однако необходимо отметить, что именно он отражает совокупность других показателей и вклад названных подразделений по выявлению коррупционных преступлений в процесс выявления и пресечения коррупции в ТО России.

С нашей точки зрения, для ОРП ТО по борьбе с контрабандой и иными таможенными правонарушениями одним из критериев эффективности может стать процентное соотношение материальных и финансовых средств, поступивших в федеральный бюджет по результатам их деятельности, в соотношении с величиной таможенных платежей, перечисленных в федеральный бюджет. При расчете данного критерия эффективности должны учитываться не только выявленные преступления, но и АП, результаты проведенных по материалам ОРП ТО таможенных проверок, изъятые в том числе взаимодействующими правоохранительными органами по информации ОРП ТО материальные ценности и финансовые средства, впоследствии поступившие в федеральный бюджет, и др.

Считаем, что этот критерий эффективности в совокупности с величиной перечисленных в бюджет страны таможенных платежей будет показывать реальный вклад ТО России в формирование федерального бюджета.

Таким образом, можно сделать выводы:

1. В условиях ВТО перечень показателей работы ОРП ТО должен быть существенно расширен, прежде всего за счет включения в него результатов новых направлений ОРД российской таможенной службы в условиях ТС и ВТО. Названные показатели позволят определить так называемый «экономический эффект» от поступивших и реализованных ими оперативно-

разыскных материалов при осуществлении деятельности по созданию условий для полноты собирания таможенных платежей и поступления иных финансовых средств в федеральный бюджет.

2. В перечне экономических показателей ОРП ТО могут быть результаты работы этих подразделений в процессе:

- контроля после выпуска товаров, в том числе при таможенной проверке;

- выявления новых противоправных схем ухода от уплаты таможенных платежей в связи с введением конкретных тарифных ставок на отдельные товары, запретов и ограничений, а также определения последствий введения проектируемых ставок таможенных пошлин;

- наведения справок о лицах (физических, юридических), в отношении которых проводится специальное расследование по поручению Правительства РФ для решения вопроса о введении специальной защитной, антидемпинговой или компенсационной меры при импорте товара, а также при проверке поступившей конфиденциальной информации;

- оперативной проверки финансовой состоятельности претендентов на получение исключительного права на экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров;

- оперативной проверки сведений о соответствии данных, поступивших в ТО, о конкретных видах товаров, ввезенных в РФ через таможенную границу ТС (государственную границу РФ), при принятии решений о целесообразности введения количественных ограничений на конкретные виды товаров;

- оперативного сопровождения мониторинга выполнения договоров международного лизинга и проверки соответствия сведений, представляемых лизингодателем и (или) лизингополучателем, в целях полноты собираемости платежей;

- добывания сведений о противоправных способах противодействия мерам экономического

и административного характера, способствующих развитию внешнеторговой деятельности, и др.

3. Наряду с показателями ОРП ТО России целесообразно ввести понятие критериев

эффективности их деятельности и приступить к их разработке.

Под критериями эффективности деятельности ОРП ТО России понимаются итоговые значения, результирующие совокупность статистических сведений (показателей) о результатах работы ОРП ТО по одному или некоторым направлениям в соответствии с возложенными на них задачами и функциями.

Полагаем, что названные критерии в совокупности с величиной перечисленных в бюджет страны таможенных платежей будут показывать реальный вклад ТО России в формирование федерального бюджета.

Примечания

1. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 07.12.2011 г. № 420-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О внесении изменений в статью 104 [2] Уголовного кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 10.07.2012 г. № 107-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Козловский А. Ю. Возможные направления осуществления оперативно-разыскной деятельности по обеспечению экономической безопасности России в сфере таможенного дела // Вестник Рос. таможенной академии. 2012. № 1. С. 46—53.
4. Козловский А. Ю. О возможных направлениях использования оперативно-разыскных подразделений таможенных органов России в условиях формирования Евразийского экономического пространства и вступления во Всемирную торговую организацию // Таможенное дело. 2012. № 2 (12). С. 2—7.
5. Таможенная служба Российской Федерации в 2004—2011 гг.: справ. материалы к заседанию коллегий ФТС России 2005—2012 гг.
6. Об оперативно-разыскной деятельности [Электронный ресурс]: федер. закон от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ (с изм. и доп.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Об утверждении методик расчета показателей эффективности деятельности ФТС России и методики расчета степени достижения критериев оценки эффективности деятельности таможенных органов [Электронный ресурс]: приказ ФТС России от 26 июня 2009 г. № 1193. Прил. 25, 26, 27, 31, 32. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Выборка из материалов отчетов ГУБК ФТС России за 2006—2010 гг. и отчета за 9 месяцев 2011 г.
9. О таможенном регулировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 27.11.2010 г. № 311-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Козловский А. Ю. О сысковой (оперативно-разыскной) деятельности отечественных таможенных органов и возможностях ее изучения с позиций сыскологи // Оперативник (сыщик). 2011. № 2 (27). С. 35—41.
11. Таможенная служба Российской Федерации в 2009 г.: справ. материалы к заседанию коллегии ФТС России. М., 2010.
12. Таможенная служба Российской Федерации в 2010 г.: справ. материалы к заседанию коллегии ФТС России. М., 2011.
13. Козловский А. Ю. О направлениях совершенствования оперативно-разыскной деятельности таможенных органов России в условиях Таможенного союза // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2010. № 12. С. 90—94.
14. Козловский А. Ю. Оперативно-разыскная деятельность таможенных органов России в системе контроля после выпуска товаров в условиях Таможенного союза // Вестник Рос. таможенной академии. 2011. № 3. С. 79—85.
15. Козловский А. Ю. Оперативно-разыскная деятельность таможенных органов России в условиях Таможенного союза: перспективы совершенствования // Право: история, теория, практика: сб. ст. и материалов. Брянск: Изд-во Брянского гос. ун-та, 2011. Вып. 15. С. 149—158.