

Противодействие коррупции в таможенных органах России и Китая Anti-Corruption in the Customs Authorities of Russia and China

С. Б. Аникин,

доктор юридических наук, доцент
кафедры административного и муниципального права
Саратовской государственной юридической академии
k_ap@ssla.ru

В. Д. Коваль,

аспирант кафедры административного и
муниципального права Саратовской
государственной юридической академии
vikros27@mail.ru

S. B. Anikin,

Doctor of law, Docent of the Department of administrative and
municipal law of Saratov region state law Academy

V. D. Koval,

post-graduate student
of the Department of administrative and
municipal law of Saratov region state law Academy

© С. Б. Аникин, В. Д. Коваль, 2020

Аннотация. Статья посвящена способам противодействия коррупционным проявлениям в деятельности таможенных органов России и Китая. В работе исследуются существующие проблемы борьбы с коррупцией в таможенной сфере в России и Китае, проводится сравнительный анализ методов борьбы с коррупцией на уровне государственных служащих таможни, делается вывод о целесообразности заимствования положительного зарубежного опыта в сфере противодействия коррупции.

Ключевые слова: коррупция, таможенные органы, антикоррупционная политика, ограничения и запреты, соблюдение требований, наказание, антикоррупционное сознание, методы борьбы.

Abstract. The article is devoted to ways to counteract corruption in the activities of the customs authorities of Russia and China. In this paper, the author examines the existing problems of fighting corruption in the customs sphere in Russia and China, conducts a comparative analysis of methods of fighting corruption at the level of customs officials, concludes that it is advisable to borrow positive foreign experience in the field of combating corruption.

Keywords: corruption, customs, anti-corruption policy, restrictions and prohibitions, compliance, punishment, anti-corruption consciousness, method of struggle.

DOI: 10.17803/2587-9723.2020.3.143-146

Коррупция относится к числу наиболее опасных социальных явлений, представляющих непосредственную угрозу национальной безопасности государства.

Борьба с коррупцией является одной из самых острых проблем Российского государства и общества. Коррупция настойчиво стремится встроиться в легальную экономическую структуру

государства. Она способствует криминализации экономики и препятствует нормальной предпринимательской деятельности, снижает уровень конкуренции, подавляет развитие малого и среднего бизнеса.

В настоящее время коррупция фактически приводит к изъятию из законного оборота значительной части средств, которые, будучи выведены из

области легального обращения, не могут быть направлены на цели инвестирования¹.

Проблема борьбы с коррупцией до настоящего времени остается одной из самых острых, угрожает стабильности и безопасности общества, поэтому очевидна необходимость эффективного противодействия данному негативному проявлению со стороны государства. Указанные факты свидетельствуют о необходимости глубокого научного исследования проблем правоприменительной практики и законодательного регулирования вопросов реализации антикоррупционной политики государства, в том числе в таможенных органах.

Принятый в 2008 г. Федеральный закон «О противодействии коррупции»², содержащий определение коррупции и регламентирующий основные направления по борьбе с коррупционными проявлениями в Российской Федерации, и Национальные планы противодействия коррупции³ дали существенный толчок к выработке таможенными органами целого комплекса мер по противодействию коррупции, нашедших отражение в соответствующих планах таможенных органов Российской Федерации⁴ с непродолжительным сроком действия — 2 года, что является положительным моментом в рамках возможности внесения корректив в направления антикоррупционной политики в таможенной среде. Также нужно отметить, что в указанных документах преимущество сделан акцент на профилактических мерах: предупреждение и профилактику коррупции, создание антикоррупционных стандартов поведения, преодоление правового нигилизма и юридической безграмотности граждан.

В современной юридической литературе существуют различные точки зрения на коррупцию. Сам термин «коррупция» несет отрицательный смысл и часто используется в политических дискуссиях для объяснения причин, препятствующих экономическому и политическому развитию. Однако отношение к коррупции не у всех специалистов, занимающихся данной проблемой, однозначно отрицательное. Здесь можно выделить две точки зрения.

Ряд ученых и практиков исходят из представления о государственной власти как целенаправленно и продуманно работающем институте на благо экономического роста и потому рассматривают коррупцию как негативное явление, подрываю-

щее эффективные действия власти, но при этом не носящее массового характера.

Некоторые специалисты считают, что массированное вмешательство государства в экономику, вызванное нехваткой капиталов, подталкивает предпринимателей и население получать преимущества для развития своего бизнеса. В этой ситуации связи с бюрократией существенны для большинства видов экономической деятельности, и взяточничество, незаконное приобретение покровительства у бюрократии могут иметь благоприятные последствия. В пользу данного аргумента говорит то, что некоторые страны с высоким уровнем коррупции занимают первые места по экономическим показателям роста. Ситуация объясняется воздействием такого фактора, как предсказуемость взятки, что способствует снижению неопределенности в отношении цены того или иного ресурса. Такая ситуация характерна для стран Юго-Восточной Азии, где случаи отклонения от «нормального» уровня взяток придают гласности⁵.

Анализ ведомственных актов ФТС России говорит об активизации деятельности таможенных органов в сфере противодействия коррупции на протяжении последнего десятилетия. Так, вопросы противодействия коррупции затронуты в Кодексе этики таможенника, разработаны и утверждены порядки уведомления должностными лицами таможенных органов о фактах обращения коррупционного характера и предоставления сведений о своих и членов семьи доходах и расходах. В целях противодействия коррупционным проявлениям в таможенных органах регламентирована деятельность комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, а также предусмотрен перечень должностей, по которым предусмотрена ротация кадров, прописан порядок организации работы «телефона доверия».

В условиях отсутствия отечественного реально действующего механизма борьбы с коррупцией наибольший интерес представляет опыт борьбы с коррупцией в Китае, которому удалось за очень короткий срок развить экономику и общество до западного уровня. Так, китайских коррупционеров, в отличие от российских, не содержат под домашним арестом, их имущество полностью конфискуется, в том числе за счет денег родственников, а также они пожизненно лишаются

¹ См.: Чистов А. А., Олейник В. В., Шпаковский Ю. Г. Коррупция в системе угроз экономической безопасности России // Таможенный вестник. 2009. № 1. С. 38.

² См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. II). Ст. 6228; 2018. № 45. Ст. 6837.

³ См., например: Указ Президента РФ от 29.06.2018 № 378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018—2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 27. Ст. 4038.

⁴ См.: Федеральная таможенная служба // URL: <http://customs.ru/>.

⁵ См.: Чистов А. А., Олейник В. В., Шпаковский Ю. Г. Указ. соч. С. 38.

политических прав. С начала 2000-х гг. в стране казнили более 10 тыс. чиновников. В 2016 г. Верховный народный суд и Верховная народная прокуратура утвердили размер взятки, за который присуждается смертная казнь, он составляет 460 тыс. долларов. Несмотря на то, что в верхах власти уровень коррупции пока еще остается высоким, взяточничество среди чиновников рангом поменьше заметно сократилось — страх перед наказанием все же дает о себе знать. Кроме того, в Китае действует «горячий» телефон, по которому любой гражданин может анонимно сообщить о взяточничестве или злоупотреблении должностными полномочиями.

Существует довольно распространенное мнение, что коррупцию можно победить с помощью сильного государства, диктатуры, репрессий. Однако, по мнению О. А. Кузнецовой, китайский опыт, где показательные расстрелы чиновников, уличенных в коррупции, давно стали «делом обычным», подтверждает обратное⁶. Тем не менее Китай остается на 87-м месте в рейтинге наименее коррумпированных стран, России же до него пока еще далеко — она занимает только 138-е место⁷.

Для борьбы с коррупцией в Китае применяют не только наказания, но и профилактические меры, направленные на то, чтобы пресечь попытку взяточничества и сформировать правильное поведение госслужащих.

Иногда антикоррупционное обучение начинается еще с детства. В 2007 г. в школах Пекина ввели факультатив, где детей стали обучать, как бороться с коррупцией. Им сообщали о реальных фактах задержания и наказания коррупционеров, а также приводили в качестве примеров дела преподавателей школ и вузов. Для школьников и студентов в стране выпущено множество методических пособий, лекций, дистанционных курсов, с которыми они обязаны ознакомиться в период своего обучения.

Однако для тех, кто решит связать свою жизнь с государством, на этом обучение не заканчивается. В партийной школе Китая, где проходят подготовку госслужащие, есть даже занятия, которые называются «антикоррупционное тай-чи» — с помощью медитации и силовых упражнений будущих чиновников учат бороться с соблазном получить взятку. Кроме того, каждый госслужащий обязан просмотреть фильм «Роковое решение», в котором мэр города борется с коррупционерами, в числе которых его друзья и члены семьи.

Однако этим меры не исчерпываются — требования к чиновникам в Китае гораздо строже, чем в России. Чтобы пресечь коррупцию в верхах вла-

сти, детям и родственникам китайских чиновников запрещено заниматься бизнесом и содержать увеселительные заведения. Самых же чиновников часто переводят на другие должности. Ротация необходима не только для того, чтобы сотрудник лучше понимал суть работы ведомства, но и чтобы не успел наладить неформальные связи с другими служащими.

По мнению группы Всемирного банка, уровень коррупции в таможенных органах Китая оценивается как удовлетворительный — только две из десяти опрошенных компаний ожидают, что у них попросят взятку при прохождении границы. Чаше всего риски коррупции возникают при осуществлении экспорта и импорта из-за бюрократии, а также при получении лицензий на внешнюю торговлю.

Тем не менее российским таможенникам тоже есть чему поучиться у китайских коллег — как в стратегических моментах, так и в повседневной работе. Московское бюро по правам человека в своем докладе отмечает, что в Китае почти не ощущается давление органов власти, и в частности таможенных органов, на частный бизнес, поскольку виновным во взятке всегда считается госслужащий. Более того, если он своими действиями нанес материальный ущерб частному бизнесу, то за счет этого чиновника и его родственников государство обязано бизнесмену возместить потери. Сам служащий при этом остается ответственным за те контрольные функции, которые он выполняет, например за санитарный контроль или провоз груза через таможню. Если он не выполнит свои функции, то он также понесет наказание.

В отличие от России, система показателей эффективности работы чиновника жестко привязана к показателям развития территорий и отраслей, например экспорта и импорта. Вместе с тем госслужащий не имеет поощрений за то, что ему удалось больше собрать налогов или раскрыть больше преступлений. В результате каждый служащий гораздо более заинтересован в развитии экономики подчиненного региона.

Китайская таможня более, чем российская, сурова в отношении своих сотрудников. Так, в 2013 г. прокуратура города Нинбо раскрыла должностное преступление — за материальное вознаграждение пятеро таможенников, пользуясь своим служебным положением, предлагали местным предприятиям неофициальную помощь в таможенной очистке товаров. Сразу после проведения допроса они немедленно были уволены.

Обучение тоже играет немаловажную роль в жизни таможни. Среди сотрудников проводят антикоррупционные семинары и кейсы. Китай-

⁶ См.: Кузнецова О. А. Противодействие коррупции как цель правоохранительной политики: отечественный и зарубежный опыт // Вестник ТГУ. 2014. Вып. 1 (129). С. 153.

⁷ Corruption perceptions index 2018 // URL: <https://gtmarket.ru/ratings/corruption-perceptions-index/info>.

ские таможенные органы выпустили свыше 80 комплексов антикоррупционных нормативных актов, среди которых стандарты и правила административного поведения, системы укрепления внешнего и внутреннего контроля, а также перечни административных и дисциплинарных проступков, за которые предусмотрены наказания.

Есть и более инновационные методы борьбы с коррупцией на таможне. Так, в Китае активно применяется система управления рисками, позволяющая находить наиболее проблемные места в администрировании, где существует риск произвола таможенных органов. Но ее отличие от российской технологии в том, что она направлена на то, чтобы выявлять нарушителей не только со стороны бизнеса, но также и в своих собственных рядах⁸.

В то же время одна и та же программа по противодействию коррупции в таможенных органах в разных государствах может оказать различное влияние на сложившуюся ситуацию. Поэтому необходимо тщательным образом проработать весь накопившийся положительный опыт и раз-

работать программу противодействия коррупции в таможенных органах, которая была бы адаптирована к политической и экономической ситуации в стране и уровню ее технического развития, а также менталитету граждан.

Эффективно бороться с коррупцией в истории России получалось только путем применения «репрессивного» (карательного) законодательства по борьбе с коррупцией, но лишь в некоторые периоды истории количество коррупционных преступлений удавалось снизить. В настоящее время национальное и таможенное законодательство России должно соответствовать пути развития правового государства, исключая применение карательного метода в борьбе с коррупцией, привлекая к ее противодействию не только правоохранные подразделения таможенных органов, но и, при наличии соответствующих полномочий, общественные институты.

В дальнейшем основой антикоррупционных мероприятий в России должно стать законодательство, учитывающее международные стандарты и опыт других государств в сфере противодействия коррупции.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Кузнецова О. А. Противодействие коррупции как цель правоохранительной политики: отечественный и зарубежный опыт // Вестник ТГУ. — 2014. — Вып. 1 (129).
2. Чистов А. А., Олейник В. В., Шпаковский Ю. Г. Коррупция в системе угроз экономической безопасности России // Таможенный вестник. — 2009. — № 1.

⁸ См.: Быркова Е. Российская таможня заинтересовалась китайским опытом борьбы с коррупцией. 15.12.2016 // URL: <http://xn--b1ae2adf4f.xn--p1ai/article/39202-possiyaskaya-tamozhnya-zaintepesovalasy-kitayskim-opytom-boryby-s-koppuptsiey.html> (дата обращения: 25.12.2019).