

Глава I. Теоретико-правовые основы обеспечения собственной безопасности таможенных органов

1.1. Исторические предпосылки возникновения и развития подразделений собственной безопасности таможенных органов

Мировой исторический опыт свидетельствует: сущность власти такова, что независимо от формы политического устройства и типа государства защита экономического суверенитета страны и наполнение ее бюджета были и продолжают оставаться одними из приоритетных направлений таможенной политики абсолютного большинства государств мира. Их реализация достигается через систему государственных мер принуждения, направленных на установление жесткой регламентации этой важнейшей сферы деятельности. В числе этих мер: установление и организация сбора налогов, таможенных пошлин и платежей, введение нетарифного регулирования, запретов и ограничений в области внешнеэкономической деятельности, перманентное усиление правоохранных полномочий государственного аппарата, а также осуществление иных непопулярных в обществе мер, связанных с обеспечением таможенно-тарифной политики государства.

Реакция участников внешнеэкономической деятельности на такого рода вызовы власти во все времена была негативной и выражалась в разнообразных формах экономического и юридического неповиновения, широкомасштабного занятия контрабандной деятельностью и сопутствующей ей коррупции со стороны государственных чиновников.

Никакие репрессии со стороны власти не смогли преломить устойчивую тенденцию - на самые изощренные запреты и ограничения "предприимчивые" люди почти всегда находили адекватные ситуации ответы, в связи с чем уровень таможенных правонарушений не только не снижался, но и в отдельные периоды истории многократно возрастал.

Однако с течением лет под воздействием различных внешних и внутренних факторов одни фискальные законы отменялись, другие изменялись в сторону либерализации, или, как сейчас принято говорить, "гармонизировались", третьи - вообще не исполнялись, ни населением, ни самими чиновниками.

Изучение таких сложных и объективно существующих социально-экономических феноменов, как контрабанда и коррупция, коренящихся в конфликте интересов государства и общества в сфере внешней торговли, показывает, что они существовали с момента образования государства и видоизменялись вместе с ним на разных исторических этапах. В свою очередь государство перманентно объявляло эти виды деятельности преступными и боролось с ними имеющимися силами и средствами. И поскольку выиграть в этой борьбе еще ни одному государству не удавалось, хотя, надо признать, что несомненные успехи в начале XXI в. в этой области, например, в странах ЕС, достигнуты (преимущественно за счет проведения гибкой таможенно-тарифной политики), вопросы борьбы с контрабандой и коррупцией по-прежнему являются чрезвычайно актуальными, так как непосредственно связаны с обеспечением национальной безопасности этих стран.

Контрабанда и коррупция как противоправная деятельность отдельных лиц и преступных организаций, с одной стороны, и противостоящая ей система органов государственной власти в виде специально созданных фискальных и правоохранных органов, призванных регулировать внешнюю торговлю и бороться с преступностью - с другой, с точки зрения диалектики представляет собой философскую категорию единства и борьбы противоположностей. В этой связи исследование проблемы обеспечения СБ таможенных органов России предполагает рассмотрение и анализ смежных с ней вопросов. В их числе история возникновения и развития в разные эпохи институтов контрабанды и коррупции как объективных, прежде всего социально-экономических категорий, роль и место государства, таможенных и других правоохранных органов в организации борьбы с ними, а также политические, экономические, философские и правовые условия, влияющие на их содержание и формы.

В качестве примеров можно привести следующие. Так, в Римской империи власти весьма болезненно реагировали на факты массового уклонения населения от уплаты таможенных пошлин, непрерывно увеличивая чиновничий таможенный аппарат. Купцы же, чтобы не платить налоги, раздавали чиновникам взятки, что порой, по свидетельствам очевидцев, доводило римских императоров до отчаяния. Надо немедленно удержать жадные руки служащих, - писал в IV в.

император Константин Великий. - Я повторяю, немедленно удержать, потому что, если после этого предупреждения они их не удержат сами, то придется, отрубить их мечем. Но, несмотря на несколько показательных казней взятки продолжали течь в руки чиновников, а контрабандные товары - на рынки империи.

В Византии, возникшей на развалинах Римской империи, император Юстиниан ввел пошлину в 12,5% на товары, провозимые через Константинополь. В гаванях столицы специально были созданы две таможни. Однако в результате массового подкупа таможенных чиновников пришлось срочно наладить сыск контрабандных товаров по всем рынкам города.

В странах Западной Европы в средние века торговые обороты были невелики, зато таможенные пошлины собирали все кому не лень: вооруженные рыцари без стеснения брали плату с купцов за проезд по своим дорогам, поэтому контрабандная деятельность в этот исторический период не получила большого развития.

В то же время, например, в Англии в XIII в., власть в целях оживления экономики раздавала привилегии на беспошлинную торговлю, тем самым временно снимая вопрос о контрабанде. Однако когда потребовалось поддержать отечественных ткачей и насытить рынок товарами, была срочно создана английская таможня и введены высокие пошлины на экспортируемую шерсть. Население южных провинций Англии отреагировало на эти меры развертыванием контрабандной деятельности по вывозу шерсти во Фландрию.

В эпоху Великих географических открытий торговый оборот между странами стремительно возрастал, вместе с ним росла и контрабанда, особенно в период, когда власть своими непродуманными запретительными мерами толкала негоциантов на массовые нарушения закона. Так, Испания, введя в XVI в. запрет для своих колоний в Америке на торговлю напрямую с другими странами тем самым позволила контрабанде принять межконтинентальные формы и вовлечь в нее пиратов Карибского моря и Атлантики.

В XVIII в. в результате промышленной революции в Англии и бурного развития международной торговли укреплялась центральная власть, стремительно развивались армия и флот, рос аппарат государственных чиновников. Власти стали поощрять экспорт и, наоборот, развернули борьбу с импортом, вводя новые налоги и таможенные пошлины. В ответ на меры правительства целые районы Англии, а также Франции и Голландии, традиционно жившие на доходы от контрабанды, ответили увеличением объемов незаконной внешнеэкономической деятельности, контрабанда стала массовой профессией.

Необходимость экономического и фактического выживания "торговых людей" в борьбе с вооруженными отрядами государственных фискальных чиновников привела к дальнейшему совершенствованию различных тайных приемов перемещения товаров через границу. В арсенале контрабандистов появились спецсигналы, тайнопись, специально оборудованные тайники, широко практиковалось применение оружия, совершенствовалась система обеспечения безопасности контрабандного промысла.

В итоге длительного противостояния государственным органам у профессиональных контрабандистов сформировалась собственная теневая логистическая и таможенная инфраструктура: в нее вошли рынки сбыта, флотилии и якорные стоянки. Расширились международные преступные связи с "коллегами" по контрабандному ремеслу в зарубежных странах, что в дальнейшем привело к зарождению организованной преступности в Европе. Одновременно возникли нелегальные подразделения безопасности по охране товаров в пути следования и противодействию полицейским и таможенным органам.

Вырученные от контрабанды теневые деньги вкладывались в развитие этой незаконной отрасли, а также "отмывались" в процессе последующего их инвестирования в недвижимость, в частности покупку земель, судов и причалов.

Кроме того, именно в этот исторический период в странах Западной Европы сформировалась особая субкультура незаконного промысла: со своими героями "контрабандного труда", легендами, песнями, обычаями и традициями, которые нашли свое отображение во многих литературных произведениях в частности, английских авторов.

В XIX в. многочисленные вооруженные конфликты в Европе, колониальная экспансия европейских стран на Африканском и Азиатском континентах с сопутствующими ей экономическими войнами,

блокадами и эмбарго оказали существенное влияние также и на борьбу с внутренними врагами этих государств - контрабандистами.

Масштабная контрабандная деятельность в этот период впервые стала представлять серьезную угрозу военной и экономической безопасности многих государств. В ответ были приняты жесткие государственные меры. Так, во Франции по приказу Наполеона задержанные партии контрабандного товара сжигались. В результате продуманной карательной политики, с одной стороны, а также либерализации налогового и таможенного законодательства и постепенного изменения отношения общества к контрабандистам - с другой, контрабандная деятельность в Западной Европе и США постепенно к середине XIX в. сократилась до контролируемого правительствами этих стран уровня.

В США расцвет контрабандной деятельности пришелся на вторую половину XIX в. и был обусловлен борьбой за независимость в ходе Гражданской войны между Севером и Югом (1861-1865 гг.). Помимо занятия традиционной контрабандой оружием, хлопком, колониальными товарами, весьма доходным был контрабандный ввоз рабов из африканских колоний. Несмотря на известные успехи государств в борьбе с контрабандой в XIX столетии, первая половина XX в. в Америке и ряде других стран мира вновь стала активным периодом массовой контрабанды. Причиной этому явлению послужил введенный в 1919 г. в США так называемый "сухой" закон, который не только дал импульс небывалому ранее росту контрабанды алкоголя в стране, но и в дальнейшем привел к образованию и становлению в США транснациональных кланов организованной преступности.

Что касается России, то до XVIII в. контрабанда не получила масштабного распространения, что было обусловлено низким уровнем развития экономики и внешней торговли. Русские купцы не стремились к масштабному участию в международной торговле, а на прибывающих в страну иностранных негодяев смотрели как на потенциальных шпионов.

В истории европейских стран XVIII в. получил название "золотого" века контрабанды. Россия же в этот период только приступала к организации таможенного дела. Петр I проводил жесткую политику, направленную на осуществление полного контроля над всеми областями экономической и политической жизни Российской империи. Однако, несмотря на суровость и беспощадность законов того времени даже в числе его соратников находилось немало лиц, желающих обогатиться на международной коммерции, занимаясь контрабандой и коррупцией одновременно.

Так, в 1717 г. глава петровской тайной полиции Алексей Нестеров доносил государю о деятельности сибирского губернатора князя Гагарина: "Проведал я в подлиннике, что князь Гагарин свои и других частных людей товары пропускает в Китай под видом государевых..., отчего как сам, так и его приятели получают себе превеликое богатство, а других никого к китайскому торгу не допускают".¹ Нити контрабандного заговора тянулись в столицу к могущественному в те времена князю Долгорукому. Гагарина осудили и повесили. Самого же Нестерова через несколько лет тоже казнили, поскольку, как выяснилось, обер-фискал продал освободившееся хлебное место сибирского губернатора своему человеку.

Созданная в Петровскую эпоху и последующие исторические периоды развитая система таможенных учреждений и строгость фискальных законов не помогли Российскому государству справиться ни с контрабандой, ни с коррупцией. В XIX в. с неэффективностью таможен пытались бороться разными способами: увеличением их количества, совершенствованием таможенных законов, созданием особых условий для материального стимулирования таможенных чиновников, дополнительным привлечением в целях борьбы с контрабандой армейских и полицейских подразделений. В этих целях в 1755 г. был принят Таможенный устав, который положил начало цивилизованной борьбе с контрабандой. "Буде кто всякого чина люди уведают об утаенных от пошлин и без таможенного клейма товарах, - говорилось в Уставе, - таковым доносить...по тем доносам посылать, кого надлежит с понятиями, и, взяв товары, осмотреть и ежели найдутся от пошлин утаенные, то, не чиня никакого следствия, конфисковать...и отдавать доносителю из тех конфискованных товаров в награждение половину, взяв с него портовую и внутреннюю пошлину, другую половину оставлять в казне".

Так, в Уставе был заложен один из принципов успешной борьбы с контрабандой - принцип материальной заинтересованности тех, кто с нею борется. Как показала практика деятельности

¹ Таможенные преступления / В.Д. Ларичев и др. М., 2001. С. 16.

таможенных служб, первые крупные успехи в борьбе с контрабандой были достигнуты именно благодаря этому принципу – и в России, и в странах Западной Европы.

Россия в этот период осознала на государственном уровне необходимость организации борьбы с массовой контрабандой и приняла ряд неотложных правовых и организационных мер в отношении нарушителей таможенного законодательства.

После задержания в 1831 г. таможенной крупной партии товаров на гигантскую по тем временам сумму более 48 тыс. руб., в расследовании принял участие сам император Николай 1, который, как утверждают историки, лично осмотрел повозки с просверленными оглоблями, потайными камерами под козлами и мазницы с двойным дном (ведра с дегтем, используемым для смазки колес).

С 1894 по 1913 г. российские таможенники и пограничники вступали в бой 3595 раз.¹ Например, под Ригой в 1848 г. велись боевые действия, в ходе которых вахмистр Андреев с отрядом из шести человек вступил в бой с группой контрабандистов, был ранен, но обратил нарушителей в бегство. После этих событий была усилена охрана границ, но, несмотря на принятые меры, вооруженные столкновения продолжались вплоть до 30-х гг. XX в. О размахе контрабандной деятельности в этот период говорит тот факт, что в приграничных с Российской империей городах действовали многочисленные нелегальные "логистические" конторы, которые участвовали в обеспечении безопасности контрабандных каналов и даже страховали контрабандные грузы.

Особенности развития института контрабанды в России и других странах показывают, что контрабандная деятельность неразрывно связана с таким социальным явлением, как коррупция.

По мнению исследователей, этот объективно существующий феномен активно способствует развитию контрабандной деятельности и создает для нее необходимые условия.

Во все времена контрабандисты вовлекали в свою противоправную деятельность разнообразных мытарей, в том числе таможенников, налоговиков и пограничников. В арсенале преступников было множество проверенных временем незаконных способов и приемов подкупа, так называемого кормления чиновников.

В числе других, более жестких методов воздействия на служащих правоохранительных органов - шантаж, угрозы, ложные доносы, компрометация, нанесение телесных повреждений, а нередко и убийства таможенных чиновников при исполнении ими служебных обязанностей. Вот почему государство традиционно вело борьбу не только с контрабандой, но и с так называемым "мздоимством", а также разного рода злоупотреблениями должностными полномочиями со стороны чиновников, связывая это общественно опасное явление с угрозами экономической безопасности России.

Уровень коррупции, как и контрабанды, в разные периоды отечественной истории под воздействием различных факторов то увеличивался, то снижался, но очевидно другое - их неразрывное существование носило объективный характер и отражало степень социально-экономического развития государства. Коррупция - неизбежная составляющая любой бюрократии как специфическая, теневая форма управленческой деятельности, независимо от ведомственной принадлежности.

В этой связи функция защиты государственной службы и ее должностных лиц от преступных посягательств является традиционной для правоохранительных органов. В той или иной степени эта функция присутствовала в их деятельности в различные исторические периоды существования Российского государства, однако ее содержание и формы правовые и организационные основы менялись в зависимости от возрастания угрозы безопасности, а также от уровня политического и социально-экономического развития государства.

Начиная с XVII в. в России обеспечение безопасности государства было связано в числе других мер с борьбой против контрабанды и коррупции и осуществлялось на двух уровнях: законодательном и организационном. Так, в Соборном уложении 1649 г. была сформулирована первая в России "система мер" по борьбе с коррупцией, определены понятия "мздоимство" и "лихоимство", введены наказания за их совершение, сформулированы правила поведения чиновников в целях пресечения злоупотреблений с их стороны. В 1653 г. в именном Указе царя

¹ Таможенные преступления / В.Д. Ларичев и др. М., 2001. С. 16.

Алексея Романова прямо указывалось, что "...если же таможенные головы и целовальники будут завышать пошлину", то им полагается "наказание без всякой пощады".¹ У пособников, которые пытались укрыть контрабандистов, отбирали дворы и усадьбы, их арестовывали и ссылали. В именном Указе 1693 г. за предоставление торговым людям льгот таможенники жестоко наказывались.

Представляется небезынтересным мнение министра финансов России Е.Ф. Канкрин, которое он выразил в проекте Правил нового таможенного тарифа (Правило № 13). "...Чтобы - писал он, - по возможности прекратить контрабанду не только на границе, но и внутри государства, следует завести нечто вроде системы сыщиков - это средство хотя и не симпатично, но приносит существенную пользу".²

В XVIII в. в обязанности советника таможенных дел Казенной палаты входило, наряду с другими функциями, "выявлять в таможенных неурядицы и преступления, допущенные лицами таможенной службы, последних привлекать к суду и наказывать без послабления".

Важно подчеркнуть, что в Российском государстве особое внимание уделялось подбору, профессиональному обучению и расстановке должностных лиц, а также нравственным качествам таможенных чиновников как одной из мер борьбы с коррупцией и контрабандой. Высокие требования к подбору кадров были заложены еще в таможенном Уставе 1819 г., "Положении об устройстве Пограничной таможенной стражи" 1827 г. В этих документах, в частности, указывалось, что на должности начальников таможенных округов, управляющих и членов таможен не могут назначаться лица, ранее не служившие в таможене.

Например, набор в региональную таможенную санкционировался лично градоначальником, а приказы о назначении на должность утверждались Департаментом таможенных сборов. Руководящие кадры таможенников комплектовались в основном из числа дворян, имеющих классные чины и звания, а также высшее или специальное образование. На должности досмотрщиков принимались лица, ранее служившие в армии или пограничной страже. В таможенных коллективах постоянно проводилась воспитательная работа, широко пропагандировались таможенные традиции и обычаи.

В ст. 274 Таможенного устава 1857 г. регламентировались отношения таможенников с "торгующими и иного звания людьми". "Таможенным чиновникам предписывается под строжайшей ответственностью обходиться ...вежливым и благопристойным образом, доставляя с учтивостью всем кому надлежит нужные сведения и наставления, не причиняя не только никаких притеснений, но ниже малейшего оскорбления под опасением наказания", "никто из таможенных чиновников, равно офицеров и нижних чинов пограничной стражи, не вправе наказывать телесно контрабандистов".

Российским законодательством в то же время предусматривалась защита таможенников от применения насилия, оскорбления или обиды словом и действием за невыполнение таможенных предписаний. В соответствии с Уложением о наказаниях на нарушителей налагался денежный штраф от 25 до 100 руб. серебром или привлечение к уголовной ответственности.

Особенность руководства таможенными состояла, с одной стороны, в высокой централизации их управления, а с другой - в предоставлении им полной самостоятельности и независимости от местных властей. "Никакое начальство, - говорилось в Таможенном уставе 1857 г., - ни гражданское, ни военное не входит ни в какие непосредственные распоряжения по таможенной части". В то же время местные начальники и чиновники обязаны были по первому требованию оказывать помощь таможенникам. Такая автономность таможенной службы не только позволяла ей быть независимой, но и неизбежно порождала коррупцию и бюрократизм.

Посетивший Россию в 30-е гг. XIX в. французский барон Де Кюстин писал, что в лице русских таможенников он встретил не что иное, как бюрократическую машину. "Обилие ничтожных, - пишет он, - совершенно излишних мер предосторожности при таможенном досмотре делает необходимым наличие бесконечного множества всякого рода чиновников... Меня положительно охватывала дрожь, когда я смотрел на этих автоматов: сколько противоестественного в человеке, превращенном в бездушную машину". И далее "...Эти одушевленные машины были, однако, исключительно, до приторности вежливы".³

¹ Лодыженский К.И. История русского таможенного тарифа / К.И. Лодыженский. СПб., 1886. С. 205, 206.

² Там же. 206.

³ Кисловский Ю.Г. История таможенного дела и таможенной политики России / Ю.Г. Кисловский. М., 2004. С. 187.

Отметим, что одной из эффективных мер борьбы с коррупцией в этот период была раздача государством классовых чинов, в том числе установление материальных и моральных стимулов в виде наград и званий, высокой заработной платы, выделения участков земли, недвижимости, разного рода социальных благ и привилегий. Так, директору Департамента внешней торговли М. Обрезкову "в воздаяние неусыпных трудов... и в награду примерного усердия к пользам казны, доведением государственных доходов до такого возвышения, которого не достигали они еще в предыдущее время" были пожалованы ордена Св. Владимира 2-й степени, Св. Александра Невского, а также 5 тыс. десятин земли.

Однако различия в финансовом и социальном положении таможенных чинов существовали всегда, что не могло не сказаться на уровне их коррумпированности. Таможенники, имевшие классовые чины, жили гораздо лучше нижних чинов таможни. Например, в 1861 г. управляющий Иркутской таможни получал 571 руб., младший канцелярский чиновник - 71, досмотрщик - 42. Казакам, кроме казенного довольствия, платили: унтер-офицеру - 4 руб. 30 коп., рядовым - по 2 руб. 15 коп.

Представляют интерес впечатления Александра Чехова - брата писателя А.П. Чехова, профессионального таможенника. В одном из своих писем к брату, в 1885 г., он, в частности, писал, что когда поступил на службу в Таганрогскую таможню, к тому времени там все "повыкрали". И далее: "...Через 45 лет беспорочной службы я могу получить пенсию, но ее размеры будут таковы, что если на эти деньги питать гимназиста, то он на второй же месяц захукает и предпочтет за собственные деньги питаться колбасой".¹

Масштабы коррупции в отдельных таможнях России XIX в. были таковы, что правительству порой приходилось принимать экстраординарные меры. Так, за злоупотребление должностным положением и коррупцию весь личный состав Таганрогской таможни был отдан под суд, а за систематическое занижение пошлины двадцать один таможенник Варшавской таможни был уволен.²

В начале XX в. российское законодательство по борьбе с контрабандой и коррупцией продолжало совершенствоваться. Были существенно расширены права таможен и полиции, которым предоставили право розыска контрабандных товаров в пределах стоверстной полосы внутри страны от государственной границы. Все частные, в том числе должностные лица, предоставившие информацию о контрабанде, имели право на получение вознаграждения до 30% от ее суммы, а в случае задержания акцизных товаров - до 50% от их стоимости.³

В Советской России в 1921 г., после окончания Гражданской войны и в период перехода к новой экономической политике, Совнаркомом РСФСР был утвержден Декрет "О борьбе с контрабандой". При Всероссийской чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией и саботажем (ВЧК) и ее органах в губерниях были созданы комиссии по борьбе с контрабандой, на которые возложены функции по охране границы.

При Таможенном управлении учреждалась Центральная комиссия по борьбе с контрабандой под председательством представителя Наркомата внешней торговли РСФСР. В 1922 г. постановлением Совета труда и обороны была создана межведомственная комиссия для выработки государственных мер по борьбе с контрабандным ввозом и вывозом товаров. Таким образом, в СССР было положено начало создания принципиально новой системы органов и мер по борьбе с контрабандой.

На протяжении советского периода истории российского государства задача борьбы с контрабандой была возложена в основном на органы государственной безопасности (ВЧК-ОГПУ-НКВД-КГБ СССР) при участии таможенной службы, пограничной охраны и органов внутренних дел. Советское законодательство не наделяло таможенные органы правами субъекта оперативно-розыскной деятельности, они выполняли в основном административные функции и решали поставленные задачи в сфере государственного таможенного контроля.

Вплоть до 60-х гг. XX в. количество легально выезжающих за рубеж советских граждан было невелико, государственные границы СССР надежно охранялись в оперативном, войсковом и инженерно-техническом отношении. Однако в процессе политики "разрядки" международной

¹ Кисловский Ю.Г. История таможенного дела и таможенной политики России / Ю.Г. Кисловский. М., 2004. С. 187.

² Там же. С. 207.

³ Кисловский Ю. Г. Указ. соч. С. 243.

напряженности, после подписания СССР Хельсинских соглашений 1975 г., вызвавших ускоренное развитие международных политических, гуманитарных, внешнеэкономических связей с другими странами, существенно возросло количество советских граждан, выезжающих за рубеж по различным каналам. Вследствие развития этого процесса увеличилось количество случаев контрабандного перемещения товаров и объектов интеллектуальной собственности через таможенную границу СССР.

В роли контрабандистов в основном оказывались должностные лица и граждане СССР, выезжающие за рубеж в командировки по частным делам или в качестве туристов, а также прибывающие в СССР иностранцы. Предметами контрабанды из СССР чаще всего являлись меха, антиквариат, иконы, советские деньги, черная икра и прочие немногочисленные товары, пользующиеся спросом за рубежом.

В СССР контрабандно ввозилась идеологически запрещенная светская и религиозная литература, музыкальные пластинки и кассеты, а также товары повышенного спроса: джинсы, часы, электроника и другие предметы народного потребления и массовой культуры зарубежных государств - для последующей перепродажи через сеть "фарцовщиков" или комиссионные магазины. Однако случаи выявления крупных партий контрабанды встречались редко, так как в условиях монополии внешней торговли механизм внешнеэкономической деятельности государства был забюрократизирован и сосредоточен в Министерстве внешней торговли СССР и подведомственных ему внешнеторговых объединениях. Кроме того, его деятельность находилась под жестким и эффективным оперативным контролем со стороны КГБ и других правоохранительных органов.

Во время перестройки (1984-1991 г.), когда были сняты существовавшие ранее законодательные запреты и ограничения, право участия в сфере внешнеэкономической деятельности получили многие физические и юридические лица, вследствие чего начался практически не управляемый со стороны государства процесс стихийной активизации внешнеэкономической деятельности.

Центробежные силы в экономике страны вызвали бурный рост теневого бизнеса и активизации преступной и особенно контрабандной деятельности. Указанные процессы ускорили принятие высшими партийными и государственными органами политического решения о неотложных мерах по развитию таможенного дела в СССР, усилению роли и места таможенных учреждений в системе государственного регулирования внешней торговли и борьбы с экономической преступностью.

Раскрытые КГБ СССР уголовные дела о квалифицированной контрабанде и связанной с ней коррупцией среди должностных лиц того периода, например, дело осужденного на длительный срок лишения свободы за контрабанду заместителя министра МВТ СССР В. Сушкова, показали, что таможенная служба СССР для эффективного решения экономических задач в новых условиях должна быть независимым и самостоятельным органом исполнительной власти государства.¹

В XXI в. таможенные службы большинства стран мира в своем составе имеют высокопрофессиональный аппарат чиновников (их численность, по данным ВТО, превышает 800 тыс. человек). В распоряжении служб находятся новейшие электронные и технические средства таможенного контроля, агентура и другие специальные средства, с помощью которых таможенные органы эффективно контролируют деятельность контрабандистов и коррупционеров и противодействуют совершению преступлений в этой сфере.

Создание и становление таможенной службы современной России проходило в условиях сложной политической и оперативной обстановки. Затянувшееся в 90-е гг. XX в. формирование российской государственности, последствия социально-экономического и политического кризисов, развала органов государственной безопасности и правоохранительной системы СССР российский и зарубежный преступный мир максимально использовал в своих корыстных интересах.

В этот период в России четко обозначилась тенденция сращивания преступных структур с коммерческими банками, корпорациями и фирмами, а также с представителями государственного аппарата, в том числе правоохранительных органов. Значительный ущерб нанесен стране в финансово-экономической сфере, в зарубежные банки и оффшорные зоны были незаконно

¹ После решения Политбюро ЦК КПСС и последующего за ним постановления Правительства СССР в 1986 г. Главное таможенное управление МВТ СССР было упразднено и на его базе создан новый орган - Главное управление государственного таможенного контроля при СМ СССР (ГУГТК), а в его структуре специальное подразделение - Управление по борьбе с контрабандой. Функция обеспечения СБ таможенных органов по-прежнему возлагалась на специальное подразделение КГБ СССР (Управление "В").

выведены многие десятки млрд. долл. США. Криминальные группы в сфере теневой экономики участвовали в разделе производства и рынков сбыта продукции, пытались подчинить своему контролю экспорт сырьевых ресурсов и вооружений, импорт продовольствия, подакцизных товаров, в том числе автомобилей, алкоголя и табака.

Бурное, стихийное развитие внешнеэкономических связей при отсутствии развитого таможенного и налогового законодательства и контроля со стороны российского государства привело к формированию в 90-е гг. полукриминальной коммерческой околотаможенной инфраструктуры и рынка таможенных услуг. Именно в их ускоренное развитие организованные преступные группы направили свои капиталы в целях контроля над этой сверхприбыльной в переходный период отраслью теневой экономики.

В этих условиях созданной 25 октября 1991 г. таможенной службе России пришлось иметь дело не с отдельными "советскими" контрабандистами и коррупционерами, а с серьезным противником - в лице организованной преступности, хорошо технически и финансово оснащенным, рекрутирующим в свои ряды опытных профессионалов из числа бывших сотрудников спецслужб, сохранивших связи в правоохранительных органах. В этот период, не без помощи и преступного содействия со стороны коррумпированных сотрудников таможенных органов, им удалось создать устойчивые каналы контрабандного перемещения товаров и транспортных средств, получить многомиллионные прибыли.

Материалы уголовных дел конца прошлого века показывают, что многие коррумпированные должностные лица таможенных органов прямо или косвенно содействовали становлению в России организованной преступности. Так, только в 1995-1997 гг. к уголовной ответственности за должностные преступления были привлечены 660 таможенников.

Особенностью формирования таможенной службы России в 90-е гг. стал экстенсивный рост ее рядов. За 5 лет с момента создания службы число сотрудников выросло в десять раз - с 6 тыс. до 60 тыс. Неудивительно, что на начальной стадии становления таможенных органов России при отсутствии в таможенных органах режима безопасности, системы спецпроверки кандидатов, поступающих на службу, наконец, самих подразделений СБ в них проникали внедренные лица, в том числе ранее судимые и связанные с преступным миром, а также сотрудники, скомпрометировавшие себя на прежних местах службы и уволенные за нарушения.

Учитывая сложившуюся обстановку, Правительство РФ поставило перед ГТК России задачу изменить сложившуюся ситуацию и выйти на качественно новый уровень организации оперативно-служебной, организационно-методической и кадровой работы путем создания в таможенных органах подразделений СБ.

Основу нормативного регулирования в этот период составили законы РФ "О безопасности", "Об оперативно-розыскной деятельности", Таможенный кодекс РФ, в соответствии с которыми таможенные органы стали правоохранительными органами, субъектом оперативно-розыскной деятельности.

В период, предшествующий созданию в таможенных органах подразделений СБ (1991-1994 гг.), функцию по обеспечению их безопасности в соответствии с установленным порядком выполняли подразделения государственной безопасности, в том числе, сотрудники, прикомандированные к ГТК России.

Во исполнение требований российского законодательства 15 марта 1994 г. был подписан приказ ГТК России № 99 "О создании в системе таможенных органов Российской Федерации службы собственной безопасности", которым на основе существовавшей в ГТК России Службы профилактики правонарушений с 1 апреля 1994 г. создавалось новое подразделение - Служба СБ в структуре Инспекции при председателе ГТК России. В региональных таможенных управлениях и таможнях были созданы отделы (группы) СБ. Этим же приказом в соответствии со ст. 226 ТК России Служба СБ наделялась правом ведения оперативно-розыскной деятельности.

18 ноября 1994 г. после реорганизации Службы на ее базе было создано Управление СБ ГТК России. В РТУ и таможнях образованы соответственно службы и отделы СБ. Основу кадрового состава новых подразделений составили офицеры запаса, пришедшие на службу в таможенные органы из ФСБ, ФПС, МВД, ФАПСИ России, ГРУ МО, органов прокуратуры, в том числе участники боевых действий в Афганистане и странах Африки.

На первом этапе развития системы подразделений СБ с 1994 по 1997 г. были созданы правовые, организационные, информационные, материально-технические и иные предпосылки для развертывания оперативно-розыскной деятельности в таможенных органах.

На дальнейшее развитие системы СБ таможенных органов существенное влияние оказала коллегия ФТС России, которая приняла решение, введенное в действие приказом ГТК России от 26.04.1995 № 287 "О состоянии работы по борьбе с коррупцией, должностными преступлениями и задачах по обеспечению собственной безопасности таможенных органов Российской Федерации". На коллегии была проанализирована складывающаяся в таможенных органах оперативная обстановка, выявлены серьезные недостатки в профилактической работе, определены приоритетные направления правоохранительной деятельности таможенных органов на ближайшую перспективу: обеспечение СБ таможенных органов и борьба с таможенными преступлениями и коррупцией. Руководители таможенных органов всех уровней были предупреждены о персональной ответственности за принятие и реализацию мер по защите жизни и здоровья сотрудников и членов их семей от преступных посягательств. Закономерным итогом первого этапа становления подразделений СБ можно считать наделение их полномочиями ведения оперативно-розыскной деятельности в полном объеме в соответствии с ФЗ об ОРД. Данные полномочия были закреплены приказом ГТК России от 18.06.1996 №449 "Об утверждении Положения об Управлении собственной безопасности ГТК России".

Таким образом, на первом этапе становления и развития подразделений СБ (1994-1996 гг.) были решены основные задачи:

- в таможенных органах России впервые за всю их историю создана система структурных подразделений СБ;
- начата подготовка к формированию нормативной базы - ведомственных правовых актов ГТК России, регламентирующих их деятельность;
- приступили к организации сбора, накопления и анализа информации об оперативной обстановке;
- созданы предпосылки для первичного информационного взаимодействия с правоохранительными органами России, осуществлены первые совместные с ними оперативно-служебные мероприятия.

Второй этап становления и развития подразделений СБ (1997 - 2001 гг.) включил в себя создание нормативной правовой и организационно-методической базы их деятельности, в том числе на международном уровне, а также механизма взаимодействия и координации работы подразделений СБ с аналогичными подразделениями правоохранительных органов и спецслужб России и зарубежных государств.

Так, в этот период были разработаны и введены в действие основополагающие приказы ГТК России по главным направлениям деятельности подразделений СБ таможенных органов.¹

Учитывая комплексный характер борьбы с экономической преступностью, борьбы, в которой участвуют практически все правоохранительные и специальные органы России и государств - участниц СНГ, в этот период важнейшим направлением деятельности подразделений СБ стала организация взаимодействия с ними, в том числе в области обеспечения СБ. Так, в 1997-2001 гг. были подписаны протоколы и совместные приказы о сотрудничестве и взаимодействии ГТК России с ФСБ, МВД, ФПС, ФСНП, СВР, ФАПСИ России.

Итак, на втором этапе в основном была завершена разработка нормативной правовой базы и подписание документов о взаимодействии в области обеспечения СБ со всеми субъектами оперативно-розыскной деятельности, указанными в ст. 13 ФЗ об ОРД.

Одновременно в этот период принимались меры организационно-методического и информационного характера, направленные на оптимизацию структуры и повышение эффективности деятельности службы СБ в соответствии с новыми задачами. Так, приказом ГТК России от 23.06.1997 № 349 были введены должности заместителей начальников РТУ (таможен) по безопасности, что позволило укрепить управленческую вертикаль. Приказами ГТК России от 06.04.1998 № 191 и от 15.09.2000 №837 определен порядок назначения, перемещения и увольнения сотрудников подразделений СБ. Одновременно проделана значительная работа по

¹ Приказ ГТК России от 03.12.1998 № 817 "Об утверждении Инструкции о порядке организации и проведения служебной проверки в таможенных органах Российской Федерации"; приказы и положения о подразделениях СБ в ГТК России, РТУ и таможнях, а также другие ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие оперативно-розыскную деятельность, в том числе, носящие конфиденциальный характер.

созданию информационных банков данных, оперативных учетов и информационно-поисковых систем, впервые разработана и внедрена в практику система оперативного оповещения руководства ГТК России о чрезвычайных происшествиях в таможенных органах.

Наряду с указанными выше мерами, в этот период решались также и функциональные задачи по защите должностных лиц таможенных органов и членов их семей, а также таможенной инфраструктуры от противоправных посягательств, выявлению и пресечению должностных правонарушений, обеспечению безопасности таможенных технологий, проведению профилактических мероприятий, информационной поддержке управленческой деятельности ГТК России. Подразделениями СБ были проведены многие получившие широкий резонанс в обществе специальные операции и оперативно-розыскные мероприятия по пресечению контрабанды и коррупции как самостоятельно, так и во взаимодействии с другими правоохранительными органами страны.¹ В их числе освобождение таможенников, взятых в заложники в Чечне, пресечение контрабандных каналов наркотрафика из Афганистана, возвращение в Россию уникальных предметов, представляющих историческую и культурную ценность; возбуждены сотни уголовных дел коррупционной направленности в отношении должностных лиц таможенных органов.

Третий этап развития подразделений СБ (с 2002 г. по настоящее время) характеризуется в основном правовой и организационной стабильностью, дальнейшим совершенствованием форм и методов оперативно-розыскной деятельности, высокими результатами в работе. В этот период была создана эффективная система подбора, специальной проверки, расстановки и подготовки таможенных кадров.²

Получила дальнейшее развитие работа по обмену опытом, совершенствованию взаимодействия и координации действий служб СБ России и тех стран - членов СНГ, с которыми в 2002 г. был подписан Протокол о сотрудничестве. С таможенными службами ряда зарубежных государств успешно проведены операции по пресечению особо опасной контрабанды и предупреждению террористических актов.

Таким образом, за короткий исторический период (1994-2007 гг.) институт СБ сформировался в централизованную комплексную систему специальных подразделений таможенных органов России, опирающуюся в своей деятельности на созданные в ФТС России организационно-правовые основы. В условиях сложной оперативной обстановки подразделения СБ в основном обеспечивают защищенность жизненно важных интересов таможенных органов от внешних и внутренних угроз их безопасности.

1 Многие сотрудники подразделений СБ - за успешное проведение оперативно-служебных мероприятий были удостоены правительственных и ведомственных наград.

2 В 2001 г. в Российской таможенной академии был создан Институт правоохранительной деятельности, в котором осуществляются подготовка, переподготовка и повышение квалификации должностных лиц оперативно-розыскных подразделений, в том числе подразделений СБ таможенных органов.