



# Передовая практика на пунктах пересечения границы: содействие торговле и транспорту

Справочник ОБСЕ - ЕЭК ООН



Организация по безопасности и  
сотрудничеству в Европе



ЕВРОПЕЙСКАЯ  
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ  
ОРГАНИЗАЦИИ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Материалы данной публикации носят исключительно информационный характер. ОБСЕ и ЕЭК ООН с максимальной тщательностью отнеслись к подготовке данной публикации, однако они не несут никакой ответственности за точность и полноту какой-либо информации, рекомендаций и советов, содержащихся в ней, а также за возможные опечатки. Изложенные здесь точки зрения, мнения, интерпретации и выводы принадлежат их авторам и лицам, внесшим вклад в подготовку данной публикации, и не обязательно отражают официальную политику или позицию ОБСЕ и ее государств-участников, либо ЕЭК ООН и ее государств-членов. За отбор и презентацию фактов, изложенных в исследованиях, информационных материалах и статьях, а также за изложенные в них идеи и мнения несут ответственность конкретные авторы и лица, внесшие вклад в подготовку данной публикации, и их организации (институты). Высказанные мнения и идеи не обязательно отражают позицию ОБСЕ и ЕЭК ООН, и эти две организации не несут за них никакой ответственности.

Границы, цвета, названия и иная информация, демонстрируемые на каких-либо картах, включенных в данную публикацию, не отражают позиции ОБСЕ и ЕЭК ООН относительно юридического статуса какой-либо территории и не означают одобрения или признания таких границ. По вышеизложенным причинам никакие иски не могут подаваться против ОБСЕ и ЕЭК ООН в связи с последствиями, которые могли бы возникнуть вследствие использования содержащейся в данной публикации информации и выводов.

ISBN 978-3-9502218-9-3

© 2012 Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ); [www.osce.org](http://www.osce.org)  
Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН); [www.unece.org](http://www.unece.org)

Все права защищены. Запрещается воспроизведение, введение в информационно-поисковую систему или распространение в любой форме и любыми средствами, в том числе электронными, механическими, фотокопировальными, записывающими или иными, любых частей данной публикации без предварительного письменного разрешения издателей. Все фотографии, использованные в этом издании, охраняются авторским правом и являются собственностью ОБСЕ и ЕЭК ООН, если не указано иначе.

Данная публикация содержит ссылки и указания на различные Интернет-сайты, внешние по отношению к ОБСЕ и ЕЭК ООН и поддерживаемые третьими сторонами, которые могут содержать материалы, защищенные авторским правом третьих сторон. Поскольку ОБСЕ и ЕЭК ООН не обладают контролем над такими сайтами, они не несут никакой юридической и иной ответственности за доступность, точность и полноту содержания внешних Интернет-сайтов.

Настоящий документ представлен ОБСЕ и по этой причине не редактировался в соответствии с правилами ООН.

Дизайн: red hot 'n' cool, Vienna  
Художник: Дамир Кризманич  
Издатель: Imprimerie Centrale S.A., Luxembourg

Секретариат ОБСЕ  
Wallnerstrasse 6  
A-1010 Vienna, Austria  
Тел.: +43 1 514 360  
[info@osce.org](mailto:info@osce.org)

Секретариат ЕЭК ООН  
Palais des Nations  
CH-1211 Geneva 10  
Тел.: +41 22 917 44 44  
[info.ece@unece.org](mailto:info.ece@unece.org)



Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе



**Менеджер проекта ОБСЕ:** Рул Янссенс (Roel Janssens), советник по экономическим вопросам, Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ / Секретариат ОБСЕ.

**Члены группы проекта от ОБСЕ:** Главный редактор оригинальной английской версии и русской версии: Алексей Стукало (Alexey Stukalo), Заместитель Координатора / Руководитель экономической деятельности ОБСЕ; Габриэль Леонте (Gabriel Leonte), советник по экономическим и экологическим вопросам, Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ.

**Члены группы проекта от ЕЭК ООН:** Ева Молнар (Eva Molnar), директор Отдела транспорта, а также сотрудники по экономическим вопросам Константин Глухенький (Konstantin Glukhenkiy), Роберт Новак (Robert Nowak) и Миодраг Песут (Miodrag Pesut).

***Вклад в подготовку публикации внесли:***

Марк Миллер (Mark Miller), заместитель председателя Европейской организации по безопасности (EOS)

Питер Майерс (Peter Myers), исследователь, COTECNA S.A.

Грехем Смит (Graham Smith), старший эксперт по транспортным вопросам

Ян Томчик (Jan Tomczuk), консультант по вопросам деятельности таможи и пунктов пересечения границы

Катрин Труэл (Catherine Truel), директор, International Trade Instrument Ltd.

Янис Цорбазоглу (Yannis Tsozbazoglou), эксперт по вопросам содействия торговле

Мишель Жарновецкий (Michel Zarnowiecki), старший эксперт по таможенным вопросам

***Особая благодарность выражается следующим коллегам:***

Пенни Сатчес-Брос (Penny Satches-Brohs), старшему советнику по пограничным вопросам, Джонатану Трамбл (Jonathan Trumble) и Оксане Назарчук (Oksana Nazarchuk) - сотрудникам Отдела по пограничным вопросам Департамента ОБСЕ по транснациональным угрозам; Руслану Уразалину (Ruslan Urazalin), сотруднику по экономическим вопросам Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ; Веронике Ривс (Veronica Reeves), Вайолет И (Violet Yee) и Камоле Хуснутдиновой (Kamola Khusnutdinova) - сотрудникам Отдела транспорта ЕЭК ООН; которые ознакомились с проектом оригинальной публикации и представили свои предложения. Мы также признательны сотрудникам Исследовательского отдела Всемирной таможенной организации во главе с Робертом Айрлэндом (Robert Ireland), которые считали английский текст и предложили к нему свои профессиональные поправки.

Проект был реализован при финансовой поддержке делегаций Бельгии, Казахстана, Соединенных Штатов Америки, Финляндии и Франции в ОБСЕ, а также при финансовой поддержке ОБСЕ.

Данная публикация является русской версией оригинального издания на английском языке, вышедшего в феврале 2012 г. По сравнению с оригинальным изданием февраля 2012 г. в ней содержатся небольшие поправки и уточнения.



## ОБСЕ

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) - самая крупная в мире региональная организация по безопасности, в которую входят 57 государств-участников в Европе, Центральной Азии и Северной Америке. Еще 11 стран в Азии и Средиземноморье являются Партнерами ОБСЕ по сотрудничеству<sup>1</sup>. ОБСЕ предлагает форум для политических переговоров и принятия решений в сфере раннего предупреждения, предотвращения возникновения конфликтов, кризисного урегулирования и постконфликтного восстановления. Организация располагает уникальной сетью из 15 полевых присутствий в Юго-Восточной и Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Центральной Азии. В вопросах безопасности ОБСЕ придерживается всеобъемлющего подхода, который включает военно-политическое, экономическое и экологическое, и гуманитарное измерения. С 2004 г. между ОБСЕ и ЕЭК ООН действует Меморандум о взаимопонимании, предусматривающий тесное сотрудничество между двумя организациями, в особенности по экономическим и экологическим вопросам, свидетельством чему является данная публикация.

<sup>1</sup> Австралия, Алжир, Афганистан, Египет, Израиль, Иордания, Марокко, Республика Корея, Таиланд, Тунис и Япония.

## ЕЭК ООН

Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН) – одна из пяти региональных комиссий ООН. Ее главная цель – содействовать общеевропейской экономической интеграции посредством объединения усилий своих 56 государств-членов из Европейского Союза, не входящих в Европейский Союз государств Западной и Восточной Европы, Юго-Восточной Европы, Содружества Независимых Государств (СНГ) и Северной Америки. Под эгидой ЕЭК ООН эти государства ведут диалог и сотрудничают по экономическим и секторальным вопросам. На основе и по результатам этого сотрудничества Комиссия проводит анализ, разрабатывает политические рекомендации и оказывает содействие правительствам, а также – совместно с другими глобальными партнерами и важнейшими заинтересованными сторонами, включая бизнес-сообщество – конкретизирует реализацию глобальных мандатов ООН в экономической сфере.

# Передовая практика на пунктах пересечения границы: содействие торговле и транспорту

Справочник ОБСЕ-ЕЭК ООН

## Содержание

Предисловие	4
Обзор содержания	8
1. Торговля и таможня: международные правовые рамки	11
2. От внутригосударственного к международному сотрудничеству	37
3. Как сочетать соблюдение требований безопасности с содействием торговле и развивать партнерские отношения с частным сектором	63
4. Таможенная обработка грузов: общие принципы контроля, очистки и транзита	103
5. Управление рисками и выборочность	137
6. Варианты планировки пунктов пересечения границы	161
7. Информационные технологии и бесконтактный досмотр	199
8. Управление людскими ресурсами	225
9. Возможности оценки работы пограничных служб методом сравнения	259
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: Пограничные термины	290
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: Международные организации	293
Авторы фотографий	303
Список сокращений	304

# Предисловие

Представляем вашему вниманию Справочник «*Передовая практика на пунктах пересечения границы: содействие торговле и транспорту*», подготовленный совместно Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ (Секретариат ОБСЕ) и Отдел транспорта Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН). Обе наши организации признают, что содействие законной торговле и трансграничным транспортным перевозкам является одним из ключевых факторов экономического развития, которое, в свою очередь, способствует укреплению региональной стабильности и сотрудничества. Кроме того, обеспечение безопасности трансграничных транспортных сетей и развитие международного транспорта играют жизненно важную роль для преодоления таких региональных проблем, как отсутствие выхода к морю, зависимость от транзитных услуг соседних стран, а также иных проблем, связанных с доступом к рынкам. С учетом изложенных соображений мы решили соединить соответствующие и взаимодополняющие компетенции наших двух организаций, результатом чего стала эта уникальная и своевременная публикация.

Основная цель настоящего Справочника – помочь 57 государствам-участникам ОБСЕ и 56 странам-членам ЕЭК ООН в разработке более действенной пограничной и таможенной политики посредством распространения накопленного в этой сфере передового опыта. Надеемся, что эта публикация станет в первую очередь справочным материалом для лиц, ответственных за формирование политики в конкретных странах, а также для руководителей таможенных и иных пограничных служб. Кроме того, публикация адресована представителям транспортных агентств, бизнес-сообщества и гражданского общества. Мы рассчитываем, что она послужит дальнейшему развитию диалога и станет справочным материалом для лиц, ответственных за разработку политики в области пограничного режима – политики, направленной на содействие легальной трансграничной транспортировке коммерческих грузов при соблюдении надлежащих требований безопасности. В Справочнике приводятся конкретные примеры из различных стран региона и других частей мира, иллюстрирующие, как можно сделать пункты пересечения границы более эффективными и безопасными, содействуя тем самым развитию торговли и транспортных перевозок и одновременно сокращая поле для коррупции, незаконной торговли, транснациональ-

ной преступности и терроризма. Особое внимание в публикации уделяется пунктам пересечения границы на автомобильных дорогах, однако затрагиваются и вопросы, связанные с работой таких пунктов на железных дорогах и в морских портах. Авторы ставили целью восполнить имевшийся пробел, когда отрицательному влиянию на экономику плохой организации работы пограничных пунктов уделялось недостаточное внимание. Громоздкие бюрократические процедуры на границе приводят к удорожанию транспортных операций, препятствуют развитию международной торговли и росту иностранных инвестиций. Именно эти соображения легли в основу решения об издании настоящего Справочника.

Вопросы пограничного режима стоят на повестке дня ОБСЕ уже на протяжении ряда лет. На встрече Совета министров иностранных дел ОБСЕ в 2005 г. в Любляне государства-участники Организации приняли Концепцию в области безопасности границ и пограничного режима (МС.ДОС/2/05), где сформулированы рамочные политические основы для развития сотрудничества в пограничных вопросах по трем измерениям деятельности ОБСЕ. В Концепции указано, что основной задачей является поиск путей укрепления безопасности границ до уровня, соответствующего сегодняшним рискам нелегальных трансграничных перемещений, при одновременном содействии законному перемещению через границу людей и коммерческих грузов, защите прав человека и содействию контактам между людьми. ОБСЕ участвует в решении транспортных проблем с 1975 г., когда был принят *Хельсинкский Заключительный акт*. В этом документе государства-участники ОБСЕ официально назвали улучшение условий транспортных перевозок одним из существенных факторов развития их взаимного сотрудничества.

Приверженность государств-участников ОБСЕ развитию транспортных перевозок нашла новое подтверждение в 2003 г., когда на встрече Совета министров иностранных дел Организации в Маастрихте был принят *Документ-стратегия ОБСЕ для экономического и экологического измерения*. В документе государства-участники назвали транспорт одной из приоритетных областей сотрудничества и призвали «развивать в регионе ОБСЕ эффективные и интегрированные транспортные сети, свободные от тех рисков безопасности, которых можно избежать, и учитывающие требования экологии».

Участие ЕЭК ООН в решении транспортных проблем имеет еще более длительную историю. Организация была создана в 1947 г., и мандатом ее стало восстановление послевоенной Европы и укрепление экономических отношений внутри и за пределами региона. В том же году в рамках Комиссии был образован *Комитет по внутреннему транспорту*, в задачи которого входило содействие трансграничному перемещению людей и товаров. За прошедшие годы Комитет сыграл ключевую роль в разработке почти всех конвенций ООН по внутреннему транспорту, включая многосторонние соглашения под эгидой ООН по содействию перемещениям через границы. Когда человечество вступило в 21-е столетие, Комитет пришел к выводу о том, что значение границ в современном мире изменилось. Въезд на территорию иностранного государства стал сложной процедурой и зачастую сопровождался долгим ожиданием на границе и большим числом бюрократических проволочек, что вело к дополнительным затратам и замедлению темпов экономического роста.

В последние годы вопросы развития транспорта заняли одно из центральных мест в повестке дня ежегодных Экономико-экологических форумов ОБСЕ, которые традиционно проводятся при содействии ЕЭК ООН. Форумы 2006, 2008 и 2010 годов, в периоды председательства в ОБСЕ Бельгии, Финляндии и Казахстана, были посвящены следующим темам: «Транспорт в регионе ОБСЕ: безопасные транспортные сети и развитие транспорта для укрепления регионального экономического сотрудничества и стабильности» (2006 г.); «Сотрудничество на морских и внутренних водных путях в регионе ОБСЕ: усиление безопасности и защита окружающей среды» (2008 г.); «Продвижение надлежащего управления в пунктах пересечения границ, улучшение безопасности наземного транспорта и облегчение международного автомобильного и железнодорожного транспортного сообщения в регионе ОБСЕ» (2010 г.).

Темой 19-го Экономико-экологического форума, состоявшегося в 2011 г. в период председательства в ОБСЕ Литвы, стало «Поощрение совместных действий и сотрудничества в регионе ОБСЕ в области устойчивого развития энергетики и транспорта».

При этом следует отметить, что идея настоящего Справочника восходит еще к 2006 г., когда состоялся 14-й Фо-

рум, тогда носивший название «Экономический форум ОБСЕ» и проводившийся под председательством Бельгии. В тот год на Форуме подчеркивалась необходимость оказывать государствам-участникам ОБСЕ содействие в реализации положений соответствующих правовых инструментов с тем, чтобы содействовать интегрированному управлению на границах и облегчению легальной трансграничной торговли. Было решено разработать пилотный проект, включающий организацию двух семинаров и направленный на укрепление потенциала и организацию обучения представителей государственного и частного секторов. В качестве первого правового инструмента, реализацию которого предстояло обсудить, была выбрана *Международная конвенция ЕЭК ООН о согласовании условий проведения контроля грузов на границах* (1982 г.). Выбор был обусловлен тем, что это было первое международное соглашение такого рода, предусматривавшее согласованные и упрощенные пограничные процедуры, внедрение системы «единого окна» и общее облегчение всех операций. Данная Конвенция, которая имеет уже 55 участвующих сторон, является одним из основных инструментов повышения эффективности соответствующей деятельности для ратифицировавших ее государств и их частных компаний.

Участники Форума 2006 г. также обратили внимание на особые потребности расположенных в регионе ОБСЕ/ЕЭК ООН развивающихся стран, не имеющих выхода к морю. Казахстан, Кыргызская Республика, Таджикистан и Узбекистан выступили с совместным заявлением (ЕЕ. DEL/51/06), в котором они подчеркнули «неразрывную связь между торговлей и транспортом», а также тот факт, что «отсутствие территориального доступа к морю и высокие издержки от транзита» накладывают серьезные ограничения на их социально-экономическое развитие. Было также отмечено, что громоздкие процедуры, связанные с пересечением границы, ложатся дополнительным грузом на торговый потенциал этих стран. В развитие идей, высказанных на Экономическом форуме ОБСЕ 2006 г., в декабре того же года было принято Решение Совета министров иностранных дел ОБСЕ № 11/06, озаглавленное «Будущий диалог по транспорту в ОБСЕ».

В соответствии с этим решением ОБСЕ предоставляла с момента его принятия свою полную поддержку реализации на пространстве ОБСЕ положений принятых ООН *Алматинской декларации и Алматинской программы*

*действий*. Работу в данной сфере координирует находящаяся в Нью-Йорке Канцелярия Высокого представителя по наименее развитым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам (UN-OHRLLS).

Кроме того, в течение последних пяти лет ОБСЕ оказывала постоянную политическую и практическую помощь в реализации первого и второго этапов Проекта ЕЭК ООН по развитию транспортных связей между Европой и Азией, а также в осуществлении проектов Трансъевропейской автомагистрали и Трансъевропейской железной дороги (TEM & TER). В разных частях региона ОБСЕ/ЕЭК ООН при поддержке ОБСЕ были проведены встречи, посвященные развитию евро-азиатских транспортных связей.

ЕЭК ООН, эксперты которой еще на раннем этапе указали на срочную необходимость облегчить транспортные перевозки в Европе, взяла на себя роль координатора в вопросах формирования нормативной базы и технического сотрудничества в развитии транспортных перевозок внутри континента. Так, в рамках ЕЭК ООН были разработаны и в настоящее время реализуются многие правовые акты в этой сфере. Они включают Конвенцию МДП 1975 г., а также упомянутую выше Международную конвенцию о согласовании условий проведения контроля грузов на границах 1982 г. Работая в тесном контакте, наши организации предоставляют техническое содействие с учетом особенностей и нужд конкретных стран. За прошедшие годы в странах региона было проведено множество семинаров в области технического содействия.

Работа над настоящим Справочником дала нам прекрасную возможность продолжить укрепление сотрудничества ОБСЕ и ЕЭК ООН в данной сфере. Помимо содействия диалогу по политическим и техническим вопросам, что традиционно является нашей сильной стороной, в этой публикации мы активно продвигаем существующие стандарты и передовую практику, предоставляя государствам-участникам ОБСЕ и государствам-членам ЕЭК ООН полезные практические инструменты.

\* Полное название: Алматинская программа действий, принятая на Международной конференции министров развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и развивающихся стран транзита и стран-доноров и представителей международных учреждений, занимающихся вопросами финансирования и развития, по вопросу о сотрудничестве в области транзитных перевозок (2003 г.).

Приступая к подготовке Справочника, мы исходили из понимания, что имеется значительный объем знаний и опыта, накопленный в странах региона ОБСЕ/ЕЭК ООН и за его пределами. В последние годы в ряде наших стран-участниц и стран-членов достигнут существенный и ощутимый прогресс в содействии перемещению законных грузов через границы, в создании комплексной системы управления пограничным режимом и в разработке более действенных и менее затратных по времени правил и процедур при одновременном усилении мер безопасности на границах. Мы рассчитываем, что настоящий Справочник послужит дальнейшему распространению знаний и опыта в этой сфере и позволит странам региона и за его пределами узнать о том, как в других государствах реагируют на вызовы и преодолевают возникающие проблемы. В Справочнике содержатся конкретные рекомендации по реализации политики, выработанные на основе действующих международных правовых актов, а также почерпнутые из практики работы частных компаний. Большая часть представленных в публикации полезных материалов была собрана в ходе двух подготовительных встреч с заинтересованными сторонами – представителями региона. В этих встречах, состоявшихся на начальной стадии проекта, осенью 2008 г., приняли участие заинтересованные представители таможенных органов, пограничной охраны/полиции и сотрудники транспортных ведомств из стран Восточной и Центральной Европы (встреча в Минске), и Центральной Азии и Южного Кавказа (встреча в Бишкеке).

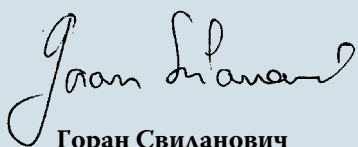
Данный Справочник можно рассматривать как результат естественного объединения усилий ОБСЕ и ЕЭК ООН в деле совершенствования управления на границах и содействии транзитной транспортировке грузов. Авторы исходят из того, что ситуацию на пунктах пересечения границы можно существенно улучшить, если более активно заняться на национальном и международном уровнях гармонизацией действующих правил и процедур, наладить более тесное межведомственное взаимодействие и привлечь внимание к важности внедрения передового опыта и реализации международно признанных норм и стандартов. Цель публикации – расширить знания лиц, ответственных за формирование политики, относительно имеющихся в их распоряжении инструментов, позволяющих реализовывать более эффективные меры по управлению на границах – как в плане безопасности, так



и в плане содействия торговле. Используя конкретные факты и примеры, авторы публикации стремятся привлечь внимание государственных служащих и частных компаний к накопленному передовому опыту в законодательной сфере, а также в области формирования и реализации политики. В Справочнике отражен опыт стран как с развитой, так и с менее развитой рыночной экономикой из разных регионов мира. Рассматривая примеры из стран с переходной экономикой, авторы также анализируют, каким образом можно реформировать политику и структуры, действующие в области поддержания пограничного режима.

В ОБСЕ и ЕКЭ ООН привержены продвижению надлежащего управления в пунктах пересечения границы, упрощению таможенных и иных пограничных процедур и сокращению дополнительных затрат, связанных с транспортными операциями. Мы искренне надеемся, что настоящее пособие послужит обмену опытом и передовой практикой, а также позволит сформулировать решения, обеспечивающие более оперативное и не сопровождающееся сложностями пересечение границы. Рассчитываем, что примеры и рекомендации Справочника стимулируют страны к реформированию действующего законодательства в соответствии с международными стандартами, что позволит упростить международную торговлю и содействовать глобальному экономическому развитию. Красной нитью через Справочник проходит мысль о взаимосвязи между эффективной организацией пересечения границ и созданием подлинно рыночной экономики.

Для удобства читателя конкретные примеры приведены в виде вставок. В завершение хотелось бы подчеркнуть, что мы рассматриваем данную публикацию не как конечный продукт, а скорее как первый шаг в соответствующей работе. В ближайшие годы, руководствуясь запросами, поступившими от заинтересованных органов в государствах-участниках ОБСЕ и государствах-членах ЕЭК ООН, мы планируем провести на региональном и национальном уровнях серию обучающих семинаров, программа которых будет учитывать особенности конкретных стран. В этой работе мы намерены в полном объеме задействовать имеющиеся в распоряжении ОБСЕ и ЕЭК ООН ресурсы, такие как Колледж ОБСЕ для сотрудников пограничных служб в Душанбе. Искренне надеемся, что Справочник будет содействовать дальнейшему развитию диалога и сотрудничества между заинтересованными сторонами на национальном уровне, а также стимулирует обмен информацией и передовой практикой между странами на пространстве ОБСЕ и ЕЭК ООН и за его пределами. Ведь в конечном итоге задача этой публикации – это создание не только торговых коридоров, но и коридоров для развития цивилизации.



**Горан Свиланович**

Координатор экономической  
и экологической  
деятельности ОБСЕ



**Ева Молнар**

Директор Отдела  
транспорта Европейской  
экономической комиссии ООН

# Обзор содержания

Подготовленный ОБСЕ И ЕЭК ООН Справочник «Передовая практика на пунктах пересечения границы: содействие торговле и транспорту» предназначен для использования в качестве практического руководства правительственными ведомствами и частными компаниями, являющимися «пользователями» пунктов пересечения границы. Во всех разделах Справочника прагматические советы относительно разработки новых мер управления на границе и применения новых передовых процедур и технологий проиллюстрированы конкретными примерами. Возможно, не каждая представленная в Справочнике идея будет одинаково применима во всех государствах-участниках ОБСЕ и государствах-членах ЕЭК ООН, но все без исключения таможенные службы найдут в нем целый ряд рекомендаций, которые помогут им улучшить свою работу и облегчить торговлю и транспортные трансграничные потоки.

Передовая практика представлена в Справочнике в виде «руководящих принципов», однако не следует использовать эту публикацию лишь в качестве «контрольного списка вопросов», ведь описанные в ней политические меры, процедуры и технологии необходимо интегрировать в собственную политику и адаптировать к конкретным потребностям каждого государства-участника ОБСЕ и государства-члена ЕЭК ООН. Авторы стремились подготовить максимально всеобъемлющую публикацию. Тем не менее, некоторые аспекты пограничного контроля все же оказались в меньшей степени освещены, чем другие. В Справочнике затрагиваются следующие вопросы: соответствующие законодательные акты, правовые аспекты, роль международных организаций, комплексное управление пограничным режимом, участие в процессе пользователей таможенных услуг из числа частных компаний и сотрудничество с ними, содействие торговле и обеспечение безопасности. Сборник касается также таможенной обработки грузов и мер контроля, управления рисками, обустройства пунктов пересечения границы, информационных технологий и методов досмотра, управления людскими ресурсами, финансовых аспектов управления и, наконец, индикаторов эффективности работы и оценки методом сравнения. Группа экспертов, привлеченных к подготовке Справочника, приложила большие усилия к тому, чтобы все содержащиеся в публикации фактические данные на момент ее выхода были максимально точными.

Данная публикация задумывалась как практическое справочное пособие, с которым смогут сверяться административные органы и ведомства государств-участников ОБСЕ и государств-членов ЕЭК ООН. Предполагается, что в отдельных агентствах и на отдельных пунктах пересечения границы будет находиться в пользовании

несколько экземпляров этого издания. Помимо русского, оригинальную версию Справочника на английском планируется перевести и на другие языки.

## Структура Справочника

Справочник включает девять глав.

**Глава 1 «Торговля и таможня: международные правовые рамки»** представляет обзор действующей правовой базы в сфере международной торговли, таможенного контроля и управления на границах. Прежде всего, в главе кратко представлены некоторые из важнейших конвенций и иные правовые акты, образующие международные правовые рамки в этой области. Речь идет, в частности, о таких правовых актах, как соглашения Всемирной торговой организации (ВТО), пересмотренная Киотская конвенция и Рамочные стандарты безопасности ВТамО, а также Международная конвенция ЕЭК ООН о согласовании условий проведения контроля грузов на границах. Затем рассматриваются торговые соглашения, включая преференциальные торговые соглашения и соглашения о свободной торговле, и приводятся примеры ряда действующих многосторонних и двусторонних торговых договоров.

**Глава 2 «От внутригосударственного к международному сотрудничеству»** начинается с утверждения о том, что рост трансграничных перемещений и возрастающая роль мировой торговли в развитии национальных экономик заставляют государства разрабатывать более эффективные процедуры управления на границах. Все чаще контролирующие службы на границе налаживают сотрудничество и партнерство с тем, чтобы ответить на вызовы глобализации. В главе представлена Концепция в области безопасности границ и пограничного режима стран ОБСЕ, затем анализируются различные аспекты сотрудничества внутри страны, и, наконец, вопросы международного сотрудничества. Авторы также рассматривают концепцию интегрированного управления на границах (также известную как «скоординированное управление на границах» или «управления на границах на основе сотрудничества»), систему «единого окна», Единый административный документ (SAD) и реализацию принципа «одной остановки» в пунктах пересечения границы.

**Глава 3 «Как сочетать соблюдение требований безопасности с содействием торговле и развивать партнерские отношения с частным сектором»** подчеркивает необходимость для правительств обеспечивать надлежащий баланс между обеспечением безопасности и содействием развитию торговли. В настоящее время

многие страны разрабатывают и реализуют меры, направленные на усиление безопасности своих границ. Однако, если закрытие границ для нелегальной торговли одновременно блокирует их и для законопослушных торговых компаний и представителей бизнеса, то такие меры будут иметь негативный эффект. Таким образом, правительствам необходимо искать надлежащий баланс между обеспечением безопасности и содействием развитию законной торговли. В главе описан ряд принимаемых сегодня на границе мер безопасности, а затем рассматривается несколько методов содействия торговле и налаживания партнерства между торговыми компаниями и правительством. В целом авторы главы стремились сформулировать всеобъемлющий и комплексный подход к управлению на пунктах пересечения границы и к разработке политики в этой сфере, предусматривающей участие всех заинтересованных правительственных ведомств и структур.

**Глава 4 «Таможенная обработка грузов: общие принципы контроля, очистки и транзита»** начинается с утверждения, что деятельность служб на границе регулируется политикой в области контроля, очистки и транзита. В зависимости от того, как решаются эти вопросы в конкретной стране, в пунктах пересечения границы могут либо возникать очереди и задержки, либо может быть налажено быстрое и безопасное пересечение границы. Это сказывается на общем уровне торговли. Неадекватная организация работы и устаревшие инструкции не только затрудняют взимание сборов и создают риски в плане безопасности, но и создают барьеры в международной торговле. В сегодняшней конкурентной бизнес-среде международные частные компании предпочитают избегать операций и инвестиций в странах, где невозможно быстро и безопасно перемещать грузы через границу. Эффективные процедуры таможенного контроля, очистки и транзита позволяют связать национальную экономику с глобальными цепями поставок и привлекать в нее прямые иностранные инвестиции. После краткого обзора правовой базы в этой главе рассматриваются некоторые примеры передового опыта в организации таможенного контроля, очистки и транзита.

**Глава 5 «Управление рисками и выборочность»** убедительно показывает, что таможенные и иные пограничные службы сегодня отходят от традиционного проведения таможенного оформления документов и досмотра по каждой операции. Вместо этого внедряется система управления рисками. Система управления рисками – это инструмент, позволяющий отделять добросовестные и законопослушные компании от потенциально недобросовестных торговцев. Она позволяет таможенным и

иным пограничным службам сосредоточивать внимание на недобросовестных торговых компаниях и на операциях, которые могут представлять опасность. В главе сначала рассматривается характер таможенного риска, затем описывается порядок управления рисками, и в заключение рассказывается о методах разработки и внедрения систем управления рисками.

**Глава 6 «Варианты планировки пунктов пересечения границы»** открывается утверждением о том, что идеальный пункт пересечения границы (ППГ) должен обеспечивать эффективную обработку легальных грузо- и пассажиропотоков, обладать средствами для выявления нарушений и одновременно создавать хорошее впечатление о государстве своей принадлежности. Общеизвестно, что универсального проектного решения для ППГ не существует. Поэтому в главе дается общий обзор планировки, сооружения, реконструкции, ремонта и содержания пунктов пересечения границы в разных странах мира, а также предлагаются варианты планировки для крупных и небольших ППГ.

**Глава 7 «Информационные технологии и бесконтактный досмотр»** сначала рассматривает роль информационных технологий в поддержании пограничного режима, затем анализирует международные нормы и стандарты в этой сфере. После этого авторы переходят к особенностям и проблемам конкретных стран, рассказывают об используемом в ряде стран программном и техническом обеспечении. Кроме того, в главе содержится описание Модели таможенных данных ВТамО, системы «единого окна» и других доступных сегодня технологий обработки данных. После раздела, посвященного аппаратуре обнаружения, сканирования и бесконтактному досмотру, авторы переходят к завершающей части, где описывается стратегия автоматизации управления на пунктах пересечения границы.

«Люди – наше главное богатство». Как часто мы слышим эту фразу по разным поводам. **Глава 8 «Управление людскими ресурсами»** показывает, насколько актуален этот тезис для организаций, работающих на пунктах пересечения границы. Дав определение понятия «управление людскими ресурсами», авторы переходят к тому, как реализовать его на практике. Ушли в прошлое времена, когда функции таможи и иных контролирующих служб на границе заключались главным образом в ручном досмотре транспортных средств, грузов и судов. Сегодня действуют новые подходы, связанные с использованием новых технологий и навыков, и упор в большей степени делается на управлении информацией. В главе представлены первые пять из шести шагов, которые предусматривает разработка стратегии управления людскими

ресурсами. Для каждого шага перечислены вопросы, на которые следует обратить внимание, а также там, где это возможно, приведены передовая практика и конкретные примеры из деятельности таможенных и иных пограничных служб на местах. Шестой шаг – оценка и поддержание общего уровня компетенции и эффективности работы организации – рассматривается в Главе 9 Справочника, озаглавленной «Возможности оценки работы пограничных служб методом сравнения».

**Глава 9 «Возможности оценки работы пограничных служб методом сравнения»** задает вопрос: «Как налажена работа в вашем пункте пересечения границы?» Если бы вы были представителем одной из контролирующих служб на границе, то смогли бы ответить на этот вопрос? Ответ на него подразумевает такой уровень знаний о работе на границе, который выходит за рамки простого знания пограничных процедур. Чтобы полно и четко ответить на поставленный вопрос, необходимо, чтобы на пункте пересечения границы действовали системы управления эффективностью работы и сравнительной оценки. В главе 9 авторы стремятся помочь контролирующим службам и демонстрируют некоторые примеры передового опыта в данной сфере.

В конце публикации в Приложении 1 приведены определения некоторых использованных авторами терминов, начиная с таких, как *государственная граница*, *пограничная зона* и *пограничный пункт* и заканчивая такими, как *внутренний водный путь* и *таможенная территория*.

В Приложении 2 содержится обзор большого числа организаций, имеющих отношение к функционированию пунктов пересечения границы.

# 1 Торговля и таможня: международные правовые рамки

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	12	
1.1 Всемирная торговая организация (ВТО)	12	
1.1.1 Структура соглашений ВТО	12	
1.1.2 Соглашения ВТО, относящиеся к тематике Справочника	13	
<i>Торговля товарами</i>	13	
<i>Торговля услугами</i>	16	
<i>Интеллектуальная собственность</i>	16	
<i>Разрешение споров</i>	17	
<i>Торговая политика</i>	17	
1.2 Всемирная таможенная организация (ВТамО)	17	
1.2.1 Пересмотренная Киотская конвенция	18	
<i>Генеральное приложение к Конвенции</i>	21	
<i>Специальные приложения к Конвенции</i>	23	
1.3 Другие конвенции и правовые инструменты, относящиеся к тематике Справочника	24	
1.3.1 Международная Конвенция о Гармонизированной системе описания и кодирования товаров	24	
1.3.2 Конвенция о временном ввозе (Стамбульская конвенция)	24	
1.3.3 Рамочные стандарты по обеспечению безопасности и содействию глобальной торговле ВТамО	24	
1.3.4 Конвенция о гармонизации Европейской экономической комиссии ООН	25	
1.4 Торговые соглашения и таможенные союзы	28	
1.4.1 Формы торговых соглашений	29	
1.4.2 Типы торговых соглашений	29	
1.4.3 Охват и содержание торговых соглашений	30	
1.4.4 Рост числа торговых соглашений и его последствия	31	
Выводы	34	
Библиография	35	
Вставка 1.1	Гендерные аспекты управления на границе	27
Вставка 1.2	Таможенный союз Белоруссии, Казахстана и Российской Федерации	29
Вставка 1.3	Организация экономического сотрудничества: Соглашение об облегчении транспортного сообщения и торговли	30
Рис. 1.1	Структура пересмотренной Киотской конвенции	20
Рис. 1.2	Членство государств в преференциальных торговых соглашениях, действующих на 2010 г., включая соглашения, относительно которых были или не были сделаны уведомления	28
Рис. 1.3	Примеры соглашений в Европе	32
Таблица 1.1	Соглашение ВТО	13
Таблица 1.2	Случаи вмешательства таможенных органов	17
Таблица 1.3	Задержанные товары	17
Таблица 1.4	Страны, присоединившиеся к пересмотренной Киотской конвенции	18
Таблица 1.5	Страны-участницы Конвенции о гармонизации Европейской экономической комиссии ООН	25
Таблица 1.6	Примеры торговых соглашений между странами Восточной Европы, Закавказья и Центральной Азии	33
Таблица 1.7	Примеры зон свободной торговли	34

# 1. Торговля и таможня: международные правовые рамки

## Введение

Правовые рамки, регулирующие международную торговлю, пограничный режим и деятельность таможенных органов, представляют собой весьма сложную систему. В настоящей главе мы попытаемся внести в эту систему ясность и представить ее в понятной форме. Цель авторов - не анализировать юридические вопросы, а показать взаимосвязь между различными организациями, занимающимися вопросами международного торгового права.

В главе кратко представлены конвенции и иные правовые акты, образующие международные правовые рамки в этой области. Речь идет о таких правовых актах, как соглашения Всемирной торговой организации (ВТО), пересмотренная Киотская конвенция и Рамочные стандарты безопасности ВТамО, а также Международная конвенция о согласовании условий проведения контроля грузов на границах Европейской экономической комиссии ООН. Наконец, в настоящей главе представлен ряд двусторонних, многосторонних и региональных соглашений в области торговли.



## 1.1 Всемирная торговая организация (ВТО)

### 1.1.1 Структура соглашений ВТО

Соглашения ВТО представляют собой основные правовые акты в области международной торговли.

В данных соглашениях зафиксированы принципы либерализации торговли товарами и услугами, а также защиты интеллектуальной собственности. В них перечислены отрасли и секторы, которые государства обязались открыть, снизив таможенные тарифы и торговые барьеры. В соглашениях также прописан механизм урегулирования споров. Особые меры предусмотрены для развивающихся стран. В соответствии с принципами ВТО, государства-члены должны осуществлять прозрачную торговую политику и уведомлять ВТО о принимаемых новых законах и иных мерах. Торговая политика стран подвергается регулярному аудиту в рамках системы взаимного контроля

государств-членов ВТО, по итогам которого публикуются обзоры торговой политики (Trade Policy Reviews).

Большинство соглашений были подготовлены в ходе Уругвайского раунда многосторонних переговоров, длившегося с 1986 г. по 1994 г. и завершившегося подписанием соглашения о создании ВТО в ходе министерской конференции в Марракеше (апрель 1994 г.). Уругвайский раунд увенчался успехом, и участники пришли к согласию по вопросу о создании ВТО.

Создание ВТО зафиксировано в Заключительном акте по результатам Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров, подписанном в ходе министерской конференции в 1994 г. Данный документ, как правило, называют актом, а в ВТО его сравнивают с «сопроводительным письмом», к которому прилагаются все остальные соглашения.

На самом высоком уровне было подписано Соглашение об учреждении ВТО, которое также называют «Соглашением о ВТО» или «Марракешским соглашением». Данный документ представляет собой зонтичное соглашение, которое включает в себя около шестидесяти соглашений, приложений, решений и договоренностей. Однако прежде чем перейти к рассмотрению этих соглашений, следует внести ясность в вопрос о том, в чем заключается различие между ВТО и Генеральным соглашением о тарифах и торговле (ГАТТ).

Изначально ГАТТ означало два понятия:

- международное соглашение о международной торговле товарами, подписанное в 1947 г. и вступившее в силу в 1948 г.;
- международная организация, созданная в поддержку реализации данного соглашения.

Как международная организация ГАТТ более не существует: по результатам Уругвайского раунда 1 января 1995 г. на смену ГАТТ пришла ВТО.

Соглашение ГАТТ по-прежнему действует, однако со времени Уругвайского раунда система международной торговли претерпела изменения, и в соглашение ГАТТ были внесены существенные поправки. Первоначальный текст соглашения получил название «ГАТТ 1947 г.», а его пересмотренный вариант - «ГАТТ 1994 г.».

ГАТТ 1994 г. включает:

- ГАТТ 1947 г.;
- некоторые протоколы и решения, вступившие в силу в рамках ГАТТ 1947 г., но до подписания Соглашения о ВТО;
- некоторые договоренности об интерпретации ряда статей;

Таблица 1.1 Соглашение о ВТО

<b>Зонтичное соглашение</b>	Соглашение об учреждении ВТО		
<b>Приложения</b>	Приложение 1 А	Приложение 1 В	Приложение 1С
<b>Какую область охватывает</b>	Товары	Услуги	Интеллектуальная собственность
<b>Основные принципы</b>	ГАТТ 1994 г.	Генеральное соглашение по торговле услугами	Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности
<b>Основные принципы</b> Дополнительные соглашения и приложения, касающиеся конкретных требований, конкретных секторов и вопросов	Другие соглашения о торговле товарами и приложения	Приложения, касающиеся торговли услугами	
<b>Обязательства обеспечить доступ на рынок</b> Подробный список, обязательств, которые принимают на себя страны, в плане обеспечения доступа на их национальные рынки иностранной продукции и услуг	Графики реализации странами принятых на себя обязательств	Графики реализации странами принятых на себя обязательств (и исключений из них в рамках режима наибольшего благоприятствования)	
<b>Приложение 2</b>	Понимание в отношении правил и процедур разрешения споров		
<b>Приложение 3</b>	Механизм обзоров торговой политики		
<b>Приложение 4</b>	Необязательные для участия всех членов ВТО многосторонние торговые соглашения		

- Марракешский Протокол к ГАТТ 1994 г.

ГАТТ 1994 г. включено в Соглашение о ВТО, наряду с соглашениями по конкретным вопросам, в Приложении 1. Однако в связи с тем, что ГАТТ относится преимущественно к торговле товарами, Соглашение о ВТО имеет более широкий охват и затрагивает вопросы, не отраженные в ГАТТ, такие как:

- услуги: Генеральное соглашение по торговле услугами (Приложение 1В);
- интеллектуальная собственность: Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (Приложение 1С).

Кроме того, в нем зафиксированы механизмы для:

- разрешения споров (Приложение 2);
- обзоров торговой политики (Приложение 3);
- многосторонних торговых соглашений (Приложение 4).

В ходе переговоров, состоявшихся после Марракешской конференции, были разработаны новые правовые акты, такие как Соглашение об информационных технологиях, а также протоколы о торговле услугами и о присоединении к ВТО.



Fotolia

Обязательства в отношении доступа на рынки представляют все страны в виде длинных и подробных списков. В них перечисляются виды продукции и услуг, которые каждое государство обязуется допустить на свой рынок, а также указываются условия, на которых этот доступ будет обеспечен. Вступая в ВТО, страны, как правило, берут на себя такие обязательства, растягивая их по времени. В графиках выполнения обязательств указываются не только отрасли и виды продукции, для которых государство открывает свой рынок, но и, что наиболее важно, сроки, когда это произойдет. Зная эти сроки, торговые компании могут подготовиться к ожидаемому открытию рынков для своих товаров и услуг. Кроме того, знание графиков открытия рынков позволяет контролирующим службам на границе подготовиться к увеличению потока соответствующих товаров через границу.

### 1.1.2 Соглашения ВТО, относящиеся к тематике Справочника

Для контролирующих органов на границе отдельные положения Соглашений ВТО представляют особый интерес (речь об этом пойдет в следующих разделах). При этом для таможенных служб Соглашения ВТО важны в полном объеме, учитывая важную роль, которую играет таможня в управлении процессами международной торговли.

#### Торговля товарами

**Приложение 1: Многосторонние соглашения по торговле товарами**

1 - ГАТТ 1994 г.:

1.1 - ГАТТ 1947 г.



### **Статья I – Общий режим наиболее благоприятствуемой нации**

Основной принцип соглашений ВТО базируется на понятии «наиболее благоприятствуемой нации». В соответствии с этим принципом, «любое преимущество, благоприятствование, привилегия или иммунитет, предоставляемые любой договаривающейся стороной любому товару, происходящему из, или предназначенному для любой другой страны, должны немедленно и, безусловно, предоставляться аналогичному товару, происходящему из, или предназначенному для территорий всех других договаривающихся сторон».

### **Статья V – Свобода транзита**

Данная статья указывает (раздел 2) на необходимость установить «свободу транзита через территорию каждой договаривающейся стороны по маршрутам, наиболее удобным для международного транзита, для транзитных перевозок на территории или из территорий других договаривающихся сторон».

В статье также указывается на необходимость содействовать транзиту через пункты пересечения границы (раздел 3): «за исключением случаев несоответствия применяемым таможенным законам и правилам, такие перевозки, идущие из территории других договаривающихся сторон или на их территорию, не подвергаются каким-либо излишним задержкам или ограничениям и освобождаются от таможенных пошлин и от всех транзитных или иных сборов, установленных в отношении транзита».

### **Статья VI – Антидемпинговая и компенсационная пошлины**

Данная статья разрешает договаривающимся сторонам при определенных обстоятельствах взимать с товара, являющегося предметом демпинга, антидемпинговую по-

шлину, а также компенсационную пошлину на субсидированные товары.

В ГАТТ 1994 г. данная статья усилена, и в нее введено специальное согласованное положение об антидемпинговых пошлинах (см. ниже).

### **Статья VII: Оценка товара для таможенных целей**

С целью создания справедливой единой и объективной системы оценки товаров для таможенных целей ГАТТ 1994 г. предусматривает отдельное соглашение - Соглашение о таможенной оценке товаров ("WTO Valuation Agreement"), которое предлагает шесть методов оценки таможенной стоимости товаров (см. ниже).

### **Статья VIII – Сборы и формальности, связанные с ввозом и вывозом**

В разделе 1(а) данной статьи указывается, что сборы и платежи, устанавливаемые на ввоз или вывоз товаров, «ограничиваются по своей величине приблизительной стоимостью оказанных услуг и не являются косвенной защитой для отечественных товаров или средством обложения импорта или экспорта в фискальных целях».

Раздел 1(с) статьи VIII указывает на необходимость упрощения процедур пересечения границы. Так, в разделе указывается, что государства «признают необходимость сокращения до минимума объемов и сложности импортных и экспортных формальностей и сокращения и упрощения требований к импортной и экспортной документации».

В разделе 3 затрагивается такой вопрос, как незначительные нарушения таможенных правил: «Никакая из договаривающихся сторон не налагает значительных штрафов за незначительные нарушения таможенных правил или процедурных требований. В частности, штраф за какие-либо пропуски или ошибки в таможенной документации, которые легко исправимы, явно были совершены не в целях обмана и не являются грубой небрежностью, не должен превышать размера, который необходим для того, чтобы служить главным образом предупреждением».

Наконец, раздел 4 наделяет полномочиями по содействию торговле более широкий круг контролирующих органов на границе, государственных учреждений и ведомств: «Положения настоящей статьи распространяются на сборы, платежи, формальности и требования, устанавливаемые правительственными органами в связи с ввозом и вывозом, включая относящиеся к: (а) консульским операциям, таким, как выдача консульских инвойсов и сертификатов; (b) количественным ограничениям; (с) лицензированию; (d) валютному контролю; (e) услугам по статистике; (f) документам, документации и сертификации; (g) анализам и инспекции; и (h) карантину, санитарной службе и фумигации».

### **Статья IX – Отметки о происхождении**

Данная статья содержит следующее требование: «Каждая договаривающаяся сторона предоставляет товарам из



территорий других договаривающихся сторон режим в отношении требований, предъявляемых к маркировке, не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый аналогичным товарам любой третьей страны». Кроме того, статья подчеркивает, что при должном внимании к защите потребителей от ложных или вводящих в заблуждение указаний должны быть сведены к минимуму трудности и неудобства для торговли и промышленности экспортирующих стран.

### **Статья X – Публикация и применение торговых правил**

Данная статья накладывает на государства обязательство публиковать принимаемые на национальном уровне нормативно-правовые акты, касающиеся пересечения границ. «Законы, правила, судебные решения и административные распоряжения общего применения, применяемые любой договаривающейся стороной, касающиеся классификации или оценки товаров для таможенных целей, или ставок пошлин, налогов или других сборов, или требований, ограничений или запретов импорта или экспорта или перевода платежей за них, или влияющие на их продажу, распределение, транспортировку, страхование, хранение на складах, осмотр, выставление на обозрение, обработку, смешивание или другое использование, быстро публикуются таким образом, чтобы дать возможность правительствам и коммерсантам ознакомиться с ними».

Раздел 3(b) содержит следующее требование: «Каждая договаривающаяся сторона имеет или учреждает настолько быстро, насколько это имеет смысл, судебные, арбитражные или административные трибуналы или процедуры для целей, в частности, быстрого пересмотра и исправления административных действий, касающихся таможенных вопросов». В разделе также указано, что эти структуры являются независимыми от таможенных органов.

### **Статья XXIV – Территориальное применение - Приграничная торговля - Таможенные союзы и зоны свободной торговли**

Данная статья (раздел 4) признает добровольные соглашения о свободе торговли между странами, а также образование таможенных союзов и зон свободной торговли при условии, что они не будут создавать барьеров для торговли с другими договаривающимися сторонами.

В разделе 8 даны определения таможенных союзов и зон свободной торговли (речь о них пойдет ниже).

Положения перечисленных статей следует воспринимать с учетом примечаний и дополнительных положений, содержащихся в Приложении I к Соглашению, а также с учетом соответствующих договоренностей, которые содержат дополнительную информацию.

### **Соглашения**

#### **Соглашение по техническим барьерам в торговле**

Статья 2 – Подготовка, принятие и применение технических регламентов центральными правительственными органами

В разделе 2.2 подчеркивается, что технические регламенты, нормы и стандарты не должны применяться таким образом, чтобы создавать препятствия в международной торговле.

Раздел 2.4 содержит требование о том, чтобы страны использовали международные стандарты (например, стандарты, разрабатываемые Международной организацией по стандартизации – *прим. ред.*), если таковые существуют, в качестве основы для своих технических регламентов.

Статья 3 распространяет эти требования на местные правительственные и неправительственные органы.

#### **Соглашение по применению Статьи VI ГАТТ 1994 г. (антидемпинг)**

В соглашении зафиксировано положение о том, что антидемпинговые пошлины не должны применяться в качестве торговых барьеров. В соглашении содержится четкое определение антидемпинговой пошлины и сформулированы правила и процедуры проведения антидемпинговых расследований, а также введения и взимания антидемпинговых пошлин.

Статья 5 Начало и последующее проведение расследования

В разделе 5.9 подчеркивается: «Антидемпинговая процедура не препятствует процедурам таможенной очистки».

#### **Соглашение по применению статьи VII ГАТТ 1994 г. (таможенная оценка товаров)**

Данное соглашение крайне важно для деятельности таможенных и налоговых органов. Оно играет значимую роль в плане бюджетных поступлений, поскольку здесь речь идет о начислении и сборе налогов и пошлин. Соглашение актуально для деятельности не только таможенных, но и налоговых органов в целом, поскольку на границах осуществляется сбор и других налогов, таких, как налог на добавочную стоимость, и эти налоги также рассчитываются на основе таможенной оценки товаров.

В соглашении сформулированы шесть правил таможенной оценки товаров, охватывающих ряд конкретных ситуаций, а также содержится более подробное разъяснение соответствующей статьи ГАТТ.

Техническая работа и вопросы, связанные с применением Соглашения ВТО по таможенной оценке товаров, возложены на Комитет ВТамО по таможенной оценке.

#### **Соглашение по предотгрузочной инспекции**

Статья 2 данного соглашения («Обязательства членов, применяющих инспекцию») содержит список требований, предъявляемых к предотгрузочной инспекции по следующим параметрам: недискриминация, правительственные

распоряжения, место инспекции, стандарты, транспарентность (прозрачность), защита конфиденциальной деловой информации, конфликт интересов, задержки, проверка цены, процедуры обжалования, исключения.

### **Соглашение по правилам происхождения**

Данное соглашение охватывает только непрепференциальные правила происхождения. Такие правила происхождения применяются странами для определения происхождения товаров с целью использования при применении инструментов торговой политики, которые не связаны с предоставлением преференций. К ним относятся: режим наибольшего благоприятствования, антидемпинговые и компенсационные пошлины, защитные меры, требования к маркировке в отношении происхождения, дискриминационные количественные ограничения или тарифные квоты, правила происхождения товаров, используемые в целях осуществления правительственных закупок и в целях статистики внешней торговли.

Хотя правила происхождения являются инструментом ВТО, большая часть технической работы, связанной с их применением, возложена на Технический комитет по правилам происхождения товаров (TCRO).<sup>1</sup>

### **Соглашение по процедурам импортного лицензирования**

Статья 1 – Общие положения

В разделе 5 указывается: «Формы заявлений и, там, где это применимо, формы заявлений о продлении должны быть как можно более простыми».

В разделе 6 содержится следующее требование: «Процедуры подачи заявлений и, там, где это применимо, процедуры продления должны быть как можно более простыми. ... По поводу своих заявлений заявители должны обращаться только в один административный орган. Если совершенно необходимо обращение в несколько административных органов, то от заявителей не может быть потребовано обращение более чем в три административных органа». В разделе также указан разумный срок для представления заявлений и обозначены возможности его продления.

Раздел 7 посвящен ошибкам: «Ни одно заявление не может быть отклонено из-за несущественных ошибок в документации, которые не изменяют содержащиеся в нем основные данные. Не должно налагаться большее наказание, чем это необходимо для целей предупреждения в отношении любой неточности или ошибки в документации или процедурах, которые, очевидно, сделаны без злого

умысла или по явной небрежности».

### **Торговля услугами**

Приложение 1В – Генеральное соглашение по торговле услугами

Данное приложение в меньшей степени имеет отношение к пограничному режиму, поскольку полностью посвящено услугам.

Часть VI – Заключительные положения – Статья XXVIII – Определения

В данной статье приведены определения, которые касаются сектора услуг и могут оказаться полезными для контролирующих служб на границе.

### **Интеллектуальная собственность**

Приложение 1С – Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности

Соглашение об интеллектуальной собственности дает определение всем ее категориям, упомянутым в тексте, включая авторское право и товарные знаки.

Для контролирующих служб на границе наиболее актуальными являются следующие разделы соглашения:

Часть III – Обеспечение соблюдения прав интеллектуальной собственности

В разделе 4 зафиксированы особые требования в отношении пограничных мер, включая расследование, приостановление таможенными органами выпуска товаров в свободное обращение, залог или равноценную гарантию.

Статья 51 – Приостановление выпуска товаров в обращение таможенными органами

Согласно требованиям данной статьи, страны устанавливают процедуры, позволяющие правообладателю, который имеет веские основания подозревать, что может осуществляться ввоз товаров с неправомерно используемым товарным знаком или товаров, произведенных с нарушением авторских прав, подать в компетентный административный или судебный орган письменное заявление о приостановлении таможенными органами выпуска в свободное обращение таких товаров.

Статья 52 – Заявление

В статье указывается, что правообладатель должен представить соответствующие доказательства того, что имеет место нарушение прав интеллектуальной собственности правообладателя.

Статья 54 – Уведомление о приостановлении

Импортёр и заявитель незамедлительно уведомляются о приостановлении выпуска товаров в обращение согласно статье 51.

<sup>1</sup> Учрежденный в 1995 г. в рамках реализации статьи 4.2 Соглашения ВТО по правилам происхождения, Технический комитет является органом ВТО, действующим под эгидой ВТамО. Совет ВТамО курирует только административные аспекты деятельности комитета. Членство в Комитате открыто для членов ВТО. Члены ВТамО, не являющиеся членами ВТО, могут направить в Комитет своего делегата. Задача Технического комитета - реализация Программы гармонизации правил ВТО (Harmonization Work Programme), а также выполнение на постоянной основе таких функций, как анализ возникающих технических проблем, консультирование, подготовка и распространение периодических отчетов.

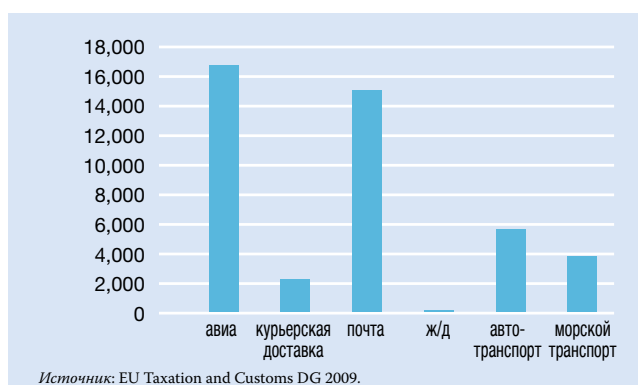
Часть VII – Институциональные мероприятия: заключительные положения

Статья 69 – Международное сотрудничество

«Члены договариваются о взаимном сотрудничестве для устранения международной торговли товарами, нарушающими права интеллектуальной собственности. С этой целью они учреждают контактные пункты в своих административных органах, уведомляют об этом и должны быть готовы к обмену информацией о торговле товарами, нарушающими указанные права. В частности, они содействуют обмену информацией и взаимодействию между таможенными органами в отношении торговли товарами с неправомерно используемым товарным знаком и товарами, произведенными с нарушением авторских прав».

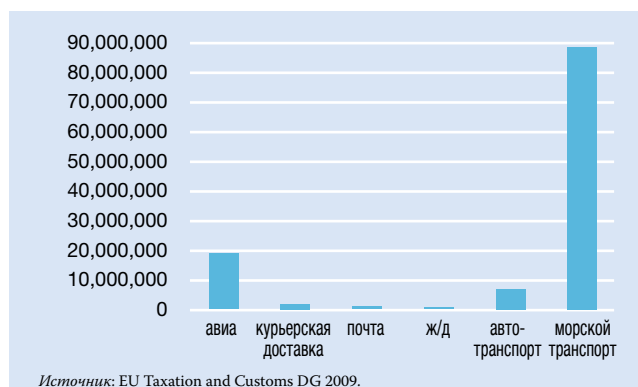
**В Таблице 1.2 показано количество случаев вмешательства таможенных органов ЕС, имевших место в 2009 г. (с разбивкой по видам транспортировки товаров).**

**Таблица 1.2** Случаи вмешательства таможенных органов



**В Таблице 1.3 показано количество товаров, задержанных в 2009 г. таможенными службами ЕС (с разбивкой по способам транспортировки товаров).**

**Таблица 1.3** Задержанные товары



## Разрешение споров

Приложение 2 – Понимание о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров

Контролирующим службам на границе может потребоваться изменить их правила и процедуры в результате решений, принятых Органом ВТО по разрешению споров.

Влияние Органа по разрешению споров на деятельность контролирующих служб на границе может осуществляться не напрямую, когда, например, Орган разрешает какой-либо стране ввести дополнительные пошлины. В этом случае контролирующие службы на границе должны удостовериться в наличии у них необходимых ресурсов для осуществления контроля и организации сбора таких дополнительных пошлин.

## Торговая политика

Приложение 3 – Механизм обзоров торговой политики

Обзоры торговой политики не оказывают непосредственного влияния на контролирующие органы на границе, однако в обзорах содержится анализ функционирования этих органов и оценка их эффективности.

## Реализация обязательств в рамках ВТО

Как правило, страны приводят национальное законодательство в соответствие с положениями Соглашений ВТО, а затем налаживают соответствующую правоприменительную практику. В ходе присоединения к ВТО странам приходится вносить изменения в свое законодательство с тем, чтобы обеспечить правовые рамки, соответствующие требованиям Соглашений ВТО.

## 1.2 Всемирная таможенная организация (ВТамО)

Всемирная таможенная организация (ВТамО) играет весьма активную роль в разработке мировых стандартов трансграничного перемещения грузов. Кроме того, ВТамО является единственной международной межправительственной организацией, регулирующей международные таможенные процедуры. Основным правовым актом, регулирующим таможенные процедуры, является пересмотренная Киотская конвенция.

На конец 2012 г. Всемирная таможенная организация насчитывала 179 членов, включая отдельные таможенные территории Бермудских островов; Кюрасао; Специального административного района Гонконга, КНР; и Специального административного района Макао, КНР. Европейский Союз имеет статус, аналогичный членству в ВТамО.

### 1.2.1 Пересмотренная Киотская конвенция

Международная конвенция ВТамО об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция) вступила в силу в 1974 г. В ответ на изменения, произошедшие в мировой торговле, в 1999 г. в конвенцию были внесены изменения, и сегодня она известна как пересмотренная Киотская конвенция. Поскольку к конвенции

присоединилось большинство активно вовлеченных в международную торговлю стран, она стала международным правовым актом, регулирующим современные таможенные правила и процедуры.

Пересмотренная Киотская конвенция состоит из:

- 1) Основной части;
- 2) Генерального приложения;
- 3) Специальных приложений.

**Таблица 1.4 Страны, присоединившиеся к пересмотренной Киотской конвенции (по состоянию на 19 ноября 2012 г.)**

#### СОСТОЯНИЕ РАТИФИКАЦИИ И ПРИСОЕДИНЕНИЯ (на 19 ноября 2012 г.)

**Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (в новой редакции)  
(пересмотренная Киотская конвенция)  
(заключена в Киото 18 мая 1973 г., новая редакция принята 26 июня 1999 г.)\***

ДОГОВАРИВАЮЩИЕСЯ СТОРОНЫ	Даты подписания, с последующей ратификацией (26-06-1999 / 30-06-2000)	Даты подписания без оговорки о ратификации или даты представления ратификационной грамоты (документа о присоединении)
АВСТРАЛИЯ	18-04-2000	10-10-2000
АВСТРИЯ	-	30-04-2004
АЗЕРБАЙДЖАН	-	03-02-2006
АЛЖИР	-	26-06-1999
БАНГЛАДЕШ	-	27-09-2012
БАХРЕЙН	-	31-05-2012
БЕЛОРУССИЯ	-	10-01-2011
БЕЛЬГИЯ	-	30-04-2004
БОЛГАРИЯ	-	17-03-2004
БОТСВАНА	-	26-06-2006
БЫВШАЯ ЮГОСЛАВСКАЯ РЕСПУБЛИКА МАКЕДОНИЯ	-	28-07-2009
ВЕНГРИЯ	-	29-04-2004
ВЬЕТНАМ	-	08-01-2008
ГАБОН	-	15-11-2012
ГЕРМАНИЯ	-	30-04-2004
ГРЕЦИЯ	-	30-04-2004
ДАНИЯ	-	30-04-2004
ДОМИНИКАНСКАЯ РЕСПУБЛИКА	-	28-06-2012
ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ	-	30-04-2004
ЕГИПЕТ	-	08-01-2008
ЗАМБИЯ	26-06-1999	01-07-2006
ЗИМБАБВЕ	26-06-1999	10-02-2003
ИНДИЯ	-	03-11-2005
ИОРДАНИЯ	-	08-12-2006
ИРАН	-	20-07-2011
ИРЛАНДИЯ	-	30-04-2004
ИСПАНИЯ	-	30-04-2004
ИТАЛИЯ	-	30-04-2004
КАЗАХСТАН	-	19-06-2009

\* пересмотренная Киотская конвенция вступила в силу 3 февраля 2006 г.

Таблица 1.4 Страны, присоединившиеся к пересмотренной Киотской конвенции (по состоянию на 19 ноября 2012 г.)

ДОГОВАРИВАЮЩИЕСЯ СТОРОНЫ	Даты подписания, с последующей ратификацией (26-06-1999 / 30-06-2000)	Даты подписания без оговорки о ратификации или даты представления ратификационной грамоты (документа о присоединении)
КАНАДА	-	09-11-2000
КАТАР	-	13-07-2009
КЕНИЯ	-	25-06-2010
КИПР	-	25-10-2004
КНР	-	15-06-2000
КОНГО (Демократическая Республика)	15-06-2000	-
КУБА	-	24-09-2009
ЛАТВИЯ	15-06-2000	20-09-2001
ЛЕСОТО	-	15-06-2000
ЛИТВА	-	27-04-2004
ЛЮКСЕМБУРГ	-	26-01-2006
МАВРИКИЙ	-	24-09-2008
МАДАГАСКАР	-	27-06-2007
МАЛАЙЗИЯ	-	30-06-2008
МАЛИ	-	04-05-2010
МАЛЬТА	-	11-05-2010
МАРОККО	-	16-06-2000
МОЗАМБИК	-	11-07-2012
МОНГОЛИЯ	-	01-07-2006
НАМИБИЯ	-	03-02-2006
НИГЕРИЯ	-	28-06-2012
НИДЕРЛАНДЫ	-	30-04-2004
НОВАЯ ЗЕЛАНДИЯ	-	07-07-2000
НОРВЕГИЯ	-	09-01-2007
ОБЪЕДИНЕННЫЕ АРАБСКИЕ ЭМИРАТЫ	-	31-05-2010
ПАКИСТАН	-	01-10-2004
ПОЛЬША	-	09-07-2004
ПОРТУГАЛИЯ	-	15-04-2005
РЕСПУБЛИКА КОРЕЯ	-	19-02-2003
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ	-	04-04-2011
РУАНДА	-	21-11-2011
РУМЫНИЯ	-	22-02-2011
САУДОВСКАЯ АРАВИЯ	-	04-05-2011
СВАЗИЛЕНД	-	31-10-2012
СЕНЕГАЛ	-	21-03-2006
СЕРБИЯ	-	18-09-2007
СЛОВАКИЯ	15-06-2000	19-09-2002
СЛОВЕНИЯ	-	27-04-2004
СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО ВЕЛИКОБРИТАНИИ И СЕВЕРНОЙ ИРЛАНДИИ	-	30-04-2004
СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ	-	06-12-2005
СУДАН	-	16-08-2009
ТУРЦИЯ	-	03-05-2006
УГАНДА	-	27-06-2002
УКРАИНА	-	15-06-2011
ФИДЖИ	-	26-01-2010
ФИЛИППИНЫ	-	25-06-2010
ФИНЛЯНДИЯ	-	30-04-2004

Таблица 1.4 Страны, присоединившиеся к пересмотренной Киотской конвенции (по состоянию на 19 ноября 2012 г.)

ДОГОВАРИВАЮЩИЕСЯ СТОРОНЫ	Даты подписания, с последующей ратификацией (26-06-1999 / 30-06-2000)	Даты подписания без оговорки о ратификации или даты представления ратификационной грамоты (документа о присоединении)
ФРАНЦИЯ	-	22-07-2004
ХОРВАТИЯ	-	02-11-2005
ЧЕРНОГОРИЯ	-	23-06-2008
ЧЕШСКАЯ РЕСПУБЛИКА	30-06-2000	17-09-2001
ШВЕЙЦАРИЯ	29-06-2000	26-06-2004
ШВЕЦИЯ		30-04-2004
ШРИ-ЛАНКА	26-06-1999	26-06-2009
ЭСТОНИЯ	-	28-07-2006
ЮАР	-	18-05-2004
ЯПОНИЯ	-	26-06-2001
<b>ОБЩЕЕ ЧИСЛО ДОГОВАРИВАЮЩИХСЯ СТОРОН: 85</b>		

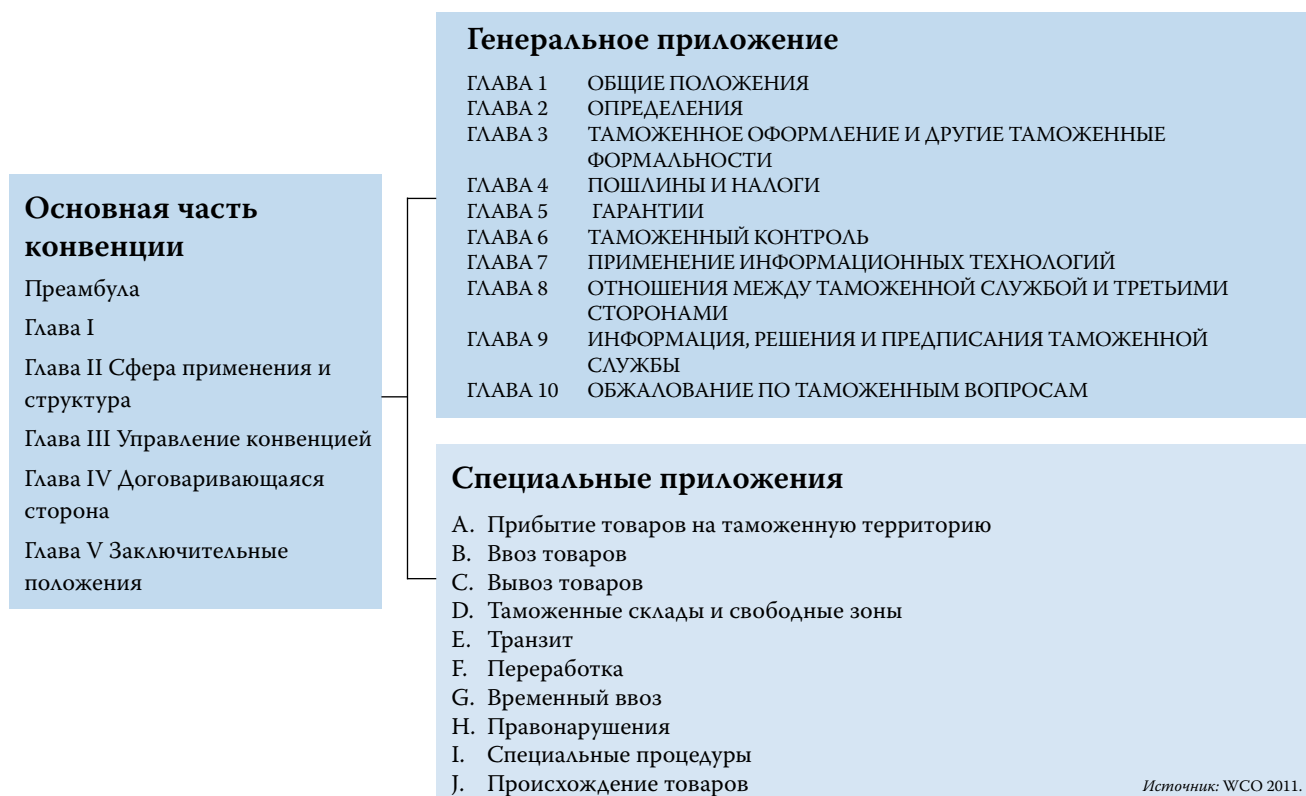
Источник: WCO 2011.

Основная часть Конвенции и Генеральное приложение носят юридически обязывающий характер.

Специальные приложения не являются юридически обязывающими, и страны вправе выбирать, присоединяться к ним или нет. Кроме того, страны вправе принимать либо отклонять любую главу приложений.

Такой избирательный подход позволяет сформировать из положений Конвенции минимальный набор стандартов и в то же время обеспечить определенную гибкость. Этот гибкий подход особенно важен, поскольку не у всех таможенных организаций совпадают этапы модернизации их деятельности. Поэтому было признано полезным предоставить странам время для совершенствования таможенных правил и процедур, в соответствии со своими графиками и в рамках своих возможных ограничений.

Рис. 1.1 Структура пересмотренной Киотской конвенции



Источник: WCO 2011.



WORLD CUSTOMS ORGANIZATION  
ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES

Пересмотренная Киотская конвенция ВТамО затрагивает все вопросы функционирования современной таможенной службы, включая:

- стандарты, процедуры и практику;
- культуру непрерывного совершенствования;
- максимальное использование информационных технологий;
- таможенно-торговое партнерство;
- информацию, имеющуюся до прибытия;
- методы управления рисками;
- автоматизированные системы;
- целевые проверки;
- согласованные действия;
- информацию о таможенных требованиях, в т. ч. о законах, правилах и постановлениях;
- систему направления запросов и обжалований по таможенным вопросам.

Особый упор в Конвенции сделан на принципы содействия международной торговле со стороны таможенных органов. Данные принципы включают:

- упрощение формальностей и процедур;
- стандартизацию документации, используемой в международной торговле и транспортировке товаров;
- использование таможенными органами методов управления рисками и информационных технологий;
- переход от контроля непосредственно при пересечении границы к контролю на основе методов аудита;
- создание правовых рамок, направленных на содействие международной торговле.

### **Генеральное приложение**

Генеральное приложение к Конвенции содержит основные правовые положения и определения, применимые ко всем таможенным процедурам. Эти положения зафиксированы в Генеральном приложении, однако они отсутствуют в других приложениях. Генеральное

приложение содержит только стандарты, поэтому договаривающиеся стороны не могут делать в отношении Генерального приложения каких-либо оговорок.

### **Глава 1 Общие положения**

### **Глава 2 Определения**

В Главе 2 представлен подробный список соответствующих определений.

### **Глава 3 Очистка и другие таможенные формальности**

Глава 3 содержит, в частности, следующий пункт: «Таможенная служба устанавливает таможенные органы, в которых товары могут быть предъявлены или может производиться их таможенное оформление. При определении полномочий и мест расположения таких органов, графика их работы в числе принимаемых во внимание факторов учитываются потребности торговли». Кроме того, в данной главе указывается, что в пунктах пропуска на общей границе таможенные службы сопредельных государств во всех случаях, когда это возможно, осуществляют совместный контроль. В главе также содержатся подробные рекомендации относительно признания лица в качестве декларанта, обязанностей декларанта, содержания и формы декларации на товары, представления, регистрации и проверки декларации, а также проверки уполномоченных лиц на соответствие установленным таможенной службой критериям. В Главе 3 также перечислены условия, которые необходимо соблюсти для выпуска товаров таможней.

### **Глава 4 Пошлины и налоги**

#### **А. Начисление, взимание и уплата пошлин и налогов**

В данном разделе, в частности, указывается, что условия возникновения обязательств по уплате пошлин и налогов, а также сроки, форма и условия уплаты пошлин и налогов, определяются только национальным законодательством.

#### **Б. Отсрочка уплаты пошлин и налогов**

В случаях, когда национальное законодательство предусматривает возможность отсрочки уплаты пошлин и налогов, оно устанавливает условия, при которых такая отсрочка предоставляется.

#### **В. Возврат пошлин и налогов**

В разделе указывается, что возврат пошлин и налогов осуществляется в случаях, когда произошло излишнее взыскание пошлин и налогов в результате ошибки в их начислении. В нем также четко формулируются условия и порядок возврата, применимые в подобных ситуациях.

#### **Глава 5: Гарантии**

Глава 5, в частности, устанавливает, что национальное законодательство предусматривает случаи, требующие представления гарантий, и устанавливает формы их представления. Национальное законодательство также устанавливает общую сумму гарантий и условия их предоставления.

#### **Глава 6: Таможенный контроль**

Глава 6 указывает, что «все товары, включая транспортные средства, ввозимые на таможенную территорию или вывозимые с нее, независимо от того, облагаются ли они таможенными пошлинами и налогами, подлежат таможенному контролю». Кроме того, глава 6 определяет, что «таможенный контроль ограничивается минимумом, необходимым для обеспечения соблюдения таможенного законодательства» и что при осуществлении таможенного контроля необходимо максимально использовать систему управления рисками (базирующуюся на системе мер оценки вероятности несоблюдения законодательства). В главе также содержится положение о том, что «таможенная служба стремится к сотрудничеству с участниками торговой деятельности и заключению меморандумов о взаимопонимании в целях совершенствования таможенного контроля».

#### **Глава 7: Применение информационных технологий**

Глава 7 содержит следующую формулировку: «В целях обеспечения таможенных операций таможенная служба применяет информационные технологии в случае, если они экономически выгодны и эффективны для таможенных служб и участников внешней торговли». Новые или измененные нормы национального законодательства должны, в т.ч., предусматривать «электронные способы обмена коммерческой информацией в качестве альтернативы требованию представления письменных документов».

#### **Глава 8: Взаимоотношения между таможенной службой и третьими сторонами**

Глава 8, в частности, указывает, что «заинтересованные лица должны иметь выбор между проведением операций с таможенной службой непосредственно или через упол-

номоченную третью сторону, действующую от их имени». И далее: «Национальное законодательство определяет условия, при соблюдении которых третья сторона может действовать от имени и по поручению заинтересованного лица во взаимоотношениях с таможенной службой, и устанавливает ответственность третьих сторон перед таможенной службой за уплату пошлин и налогов, а также за любые нарушения».

#### **Глава 9: Информация, решения и предписания таможенной службы**

##### **А. Информация общего характера**

«Таможенная служба обеспечивает беспрепятственный доступ любого заинтересованного лица ко всей относящейся к делу информации общего характера по применению таможенного законодательства». Если информация нуждается в корректировке, таможенная служба до вступления в силу таких изменений заблаговременно обеспечивает беспрепятственный доступ к уточненной информации.

##### **Б. Информация по конкретным вопросам**

«По запросу заинтересованного лица таможенная служба в возможно короткие сроки предоставляет возможно более точную информацию по конкретным вопросам в области таможенного законодательства, поставленным заинтересованным лицом». Кроме того, таможенная служба предоставляет любую другую относящуюся к делу информацию, которую она сочтет целесообразным довести до сведения заинтересованного лица. Также указывается, что информация предоставляется либо бесплатно, либо размер платы ограничивается примерной стоимостью оказанных услуг.

##### **В. Решения и предписания**

«По письменному обращению заинтересованного лица таможенная служба уведомляет о принятом ею решении в письменной форме и в сроки, установленные национальным законодательством. Если решение неблагоприятно для заинтересованного лица, последнему сообщаются причины его вынесения и разъясняется право на обжалование».

#### **Глава 10: Обжалование по таможенным вопросам**

##### **А. Право на обжалование**

«Национальное законодательство предусматривает право на обжалование по таможенным вопросам».

##### **Б. Форма жалобы и основания для ее подачи**

«Жалоба подается в письменной форме с указанием оснований для ее подачи». Для подачи жалобы устанавливаются такие сроки, которые предоставляют заявителю достаточное время для изучения обжалуемого решения и подготовки жалобы.



### В. Рассмотрение жалобы

«Таможенная служба выносит решение по жалобе и направляет соответствующее письменное уведомление заявителю в возможно короткий срок». В случае отказа в удовлетворении жалобы, таможенная служба «указывает причины в письменной форме и информирует заявителя о его праве на дальнейшее обжалование».

Каждая глава Генерального приложения к пересмотренной Киотской конвенции содержит подробные разъяснения, касающиеся применения соответствующих положений. Срок для выполнения Стандартов Генерального приложения составляет 36 мес.; для выполнения Переходных стандартов Генерального соглашения установлен срок 60 мес.

### Специальные приложения

Каждое из десяти Специальных приложений содержит главы, охватывающие различные аспекты таможенных процедур. Каждая договаривающаяся сторона может присоединиться к тому или иному Специальному приложению или к той или иной главе Специальных приложений, либо отклонить их. При этом Специальное приложение и стандарты, содержащиеся в соответствующей главе того или иного Специального приложения, при принятии его становятся для договаривающейся стороны обязательными. При этом договаривающаяся сторона имеет право проинформировать другие стороны об оговорках, принимаемых ею в отношении рекомендуемых правил, содержащихся в принимаемом Специальном приложении.

Специальные приложения охватывают следующие вопросы:

А: Прибытие товаров на таможенную территорию (см. главы «Формальности, предшествующие подаче декларации на товары» и «Временное хранение товаров»);

В: Ввоз товаров (см. главы «Выпуск для свободного обращения», «Реимпорт в неизменном состоянии» и «Освобождение от ввозных пошлин и налогов»);

С: Вывоз товаров (см. главу «Полный вывоз»);

Д: Таможенные склады и свободные зоны;

Е: Транзит (см. главы «Таможенный транзит», «Перегрузка» и «Каботажная транспортировка товаров»);

Е: Переработка (см. главы «Переработка на таможенной территории», «Переработка вне таможенной территории», «Возврат», «Переработка товаров для свободного обращения»);

Г: Временный ввоз;

Н: Правонарушения (см. главу «Таможенные правонарушения»);

Ж: Специальные процедуры (см. главы «Пассажиры», «Почтовые перевозки», «Транспортные средства коммерческого назначения», «Припасы», «Грузы помощи»);

К: Происхождение товаров (см. главы «Правила определения происхождения товаров», «Документы, подтверждающие происхождение товаров»).

Каждое Приложение содержит рекомендуемые правила, подробно разъясняющие различные аспекты применения Приложений, включая упрощенные процедуры и методы их реализации. Рекомендуемые правила не являются частью текста, имеющего законную силу, и их следует рассматривать как «передовую» и «наилучшую» практику.

Если положения пересмотренной Киотской конвенции реализовать надлежащим образом, правительства, гражданское общество и национальные экономики получат целый ряд преимуществ и выгод, среди которых:

- снижение затрат на производство и ввоз товаров и, как результат, возможное снижение цен для покупателей
- повышение конкурентоспособности
- привлечение международных торговых компаний и иностранных инвестиций
- рост государственных доходов.

Выгоды для торгового сообщества:

- прозрачные процедуры
- более благоприятные условия для законопослушных торговых компаний
- снижение затрат на ведение бизнеса
- повышение конкурентоспособности
- четкое представление о своих правах и обязанностях.

Выгоды для таможенных служб:

- более эффективное использование ресурсов таможенных служб
- более быстрый и эффективный пропуск товаров через таможенную
- расширение таможенного контроля
- более активное содействие международной торговле.

Пересмотренная Киотская конвенция тесно связана с моделью данных ВТамО, которая представляет собой международный инструмент обмена данными между таможенными организациями и между таможенными и торговыми организациями. Конвенция также связана с Руководством по информационным технологиям Киотской конвенции, обеспечивающей реализацию модели данных ВТамО. Более подробно о модели данных и руководстве будет рассказано в Главе 7 «Информационные технологии и бесконтактный досмотр».

## 1.3 Другие конвенции и правовые инструменты, относящиеся к тематике Справочника

### 1.3.1 Международная Конвенция о Гармонизированной системе описания и кодирования товаров

Конвенция была подписана в 1983 г. и вступила в силу в 1988 г. Гармонизированная система используется в более чем 200 странах и экономиках в качестве основы для их таможенных тарифов и сбора статистических данных о международной торговле. В Конвенции не только зафиксированы руководящие принципы установления таможенных тарифов по всему миру, она может быть полезна для целей транспортной статистики, контроля за установленными квотами и экономических исследований.

### 1.3.2 Конвенция о временном ввозе (Стамбульская конвенция)

Конвенция о временном ввозе устанавливает систему АТА, которая разрешает свободу перемещения через границы при наличии одного сопровождающего документа на товары и их временный ввоз на таможенную территорию с освобождением от уплаты налогов и пошлин. Этот один документ известен как «карнет АТА». Функционирование системы АТА обеспечивается с помощью международных гарантий. Аббревиатура АТА является комбинацией начальных букв французского термина “admission temporaire” и английского – “temporary admission” (временный ввоз). Введение данной системы позволило международному деловому сообществу получить выгоды от существенного упрощения таможенных формальностей. Карнет АТА служит декларацией на ввоз, транзит и экспорт товаров. Кроме того, в рамках международной системы гарантий, поддерживаемой уполномоченными национальными ассоциациями, выдающими карнеты АТА, на товары, временно ввозимые на территорию стран, участвующих в системе АТА, не начисляются налоги и пошлины. Национальные ассоциации получают соответствующие полномочия от таможенных органов и присоединяются к международной системе гарантий, которая управляется Всемирной федерацией торговых палат Международной торговой палаты (ICC/WCF). Карнет АТА сегодня является наиболее часто используемым в международной торговле документом, обеспечивающим временный ввоз товаров. Система АТА является составной частью разработанной ВТамО Таможенной конвенции о карнете АТА и Стамбульской конвенции.

Актуальными являются также Конвенция МДП и Таможенная конвенция 1972 г., касающаяся контейнеров (администратором последней выступают ВТамО и ООН).

### 1.3.3 Рамочные стандарты по обеспечению безопасности и содействию глобальной торговле ВТамО

После событий 11 сентября 2009 г. Всемирная таможенная организация (ВТамО) разработала рамочные стандарты безопасности при пересечении границ. Цель - повысить безопасность международных цепей поставок для всех видов транспорта, не препятствуя при этом осуществлению законной торговли. В июне 2005 г. ВТамО опубликовала первый вариант Рамочных стандартов по обеспечению безопасности и содействию глобальной торговле (SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade), или, как их часто называют, Рамочных стандартов безопасности. Эти стандарты носят добровольный характер и состоят из четырех основных элементов:

1. Гармонизация требований в отношении предварительного электронного уведомления о грузе при входящих, исходящих и транзитных отправлениях;
2. Все страны, присоединяющиеся к Рамочным стандартам, берут на себя обязательство последовательно подходить к вопросам управления рисками с целью решения вопросов безопасности;
3. Рамочные стандарты требуют, чтобы по обоснованному запросу принимающей страны, основанному на сопоставимой методике отслеживания рисков, таможенная администрация направляющей страны производила досмотр контейнеров и грузов повышенного риска при экспорте, желательно с использованием оборудования для бесконтактного досмотра и обнаружения, такого как крупноформатные рентгенаппараты и детекторы радиации;
4. В Рамочных стандартах определяются льготы, которые таможенные службы будут предоставлять компаниям, соблюдающим минимальные стандарты безопасности международной цепи поставок товаров и использующим эффективные методы работы (речь идет о так называемых уполномоченных экономических операторах - Authorised Economic Operators, и соответствующих программах).

Рамочные стандарты дважды - в 2007 и 2011 годах - подверглись значительному пересмотру. При этом таможенным органам и деловым кругам оказывалось содействие в плане разработки необходимых инструментов и наращивания их потенциала с тем, чтобы они могли обеспечить выполнение обновленных стандартов. К 2011 г. 165 членов ВТамО подписали письмо о намерении обеспечить свое соответствие Рамочным стандартам. По мере того, как все больше членов ВТамО будет переходить на полное выполнение требований Рамочных стандартов, роль этих стандартов в мире будет расти, что внесет вклад не только в повышение безопасности, но и в прогнозируемость и облегчение законной международной торговли, включая транспортные операции.

### 1.3.4 Конвенция о гармонизации Европейской экономической комиссии ООН

Международная конвенция о согласовании условий проведения контроля грузов на границах Европейской экономической комиссии ООН, или, как ее часто называют, Конвенция о гармонизации, была подписана в г. Женева, Швейцария, 21 октября 1982 г. Договаривающимися сторонами данной конвенции стали 45 государств, и еще десять стран подписали ее с некоторыми оговорками.

Применительно к договаривающимся сторонам Конвенция:

- является юридически обязывающей;
- устанавливает официальную процедуру разрешения споров;
- содержит статьи 15-21, которые касаются обязательств договаривающихся сторон.

Конвенция имеет целью облегчить международную перевозку грузов, главным образом за счет гармонизации процедур контроля на границе, не затрагивая их целей, надлежащего осуществления и эффективности. Конвенция применяется ко всем грузам, пересекающим при ввозе, вывозе или транзите одну или более морских, воздушных или сухопутных границ.

Суть Конвенции содержится в основных обязательствах, которые берут на себя договаривающиеся стороны. Эти обязательства предусматривают:

- сотрудничество и согласованную работу таможенных служб и других служб контроля за товарами;
- предоставление квалифицированного персонала с необходимым оборудованием для объектов, где будет осуществляться контроль; выдачу официальных инструкций для должностных лиц, с тем, чтобы они действовали в соответствии с международными соглашениями;
- сотрудничество с компетентными международными органами для достижения целей новых многосторонних или двусторонних договоров или соглашений;
- организацию совместного контроля грузов и документов с соседними странами, с которыми имеется общая граница, это включает синхронизацию часов работы пограничных постов, категорий грузов, средств транспорта и процедур таможенного контроля за международными транзитными перевозками;
- обмен информацией, необходимой для осуществления действенного контроля;
- составление документов в соответствии с образцом-формуляром Организации Объединенных Наций.

Данные обязательства зафиксированы в статьях 1-26 основного текста Конвенции.

Помимо основного текста, Конвенция включает несколько приложений, в которых содержатся более детальные инструкции таможенным органам в плане организации



Штаб-квартира ЕЭК ООН во Дворце Наций в Женеве.

Таблица 1.5 Страны-участницы Конвенции о гармонизации Европейской экономической комиссии ООН

Договаривающиеся стороны		
Австрия	Испания	Румыния
Албания	Италия	Сербия
Армения	Казахстан	Словакия
Азербайджан	Кипр	Словения
Белоруссия	Куба	Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии
Бельгия	Кыргызская Республика	Тунис
Болгария	Лаосская Народно-Демократическая Республика	Турция
Босния и Герцеговина	Латвия	Узбекистан
Бывшая югославская Республика Македония	Лесото	Украина
Венгрия	Литва	Финляндия
Германия	Люксембург	Франция
Греция	Молдова	Хорватия
Грузия	Монголия	Черногория
Дания	Нидерланды	Чешская Республика
Европейский Союз	Норвегия	Швейцария
Иордания	Польша	Швеция
Ирландия	Португалия	Эстония
Иран	Российская Федерация	ЮАР

Источник: UNECE 2011.

необходимого контроля. Конвенция также предписывает соблюдать нормативно-правовые акты, действующие на границах стран. Приложения затрагивают следующие вопросы:

Приложение 1: Согласование таможенного контроля и других видов контроля. Статья 1, «Принципы» гласит: «Учитывая наличие таможен на всех границах и общий характер их работы, организация других видов контроля, по мере возможности, координируется с таможенным контролем». И далее: «Во исполнение этого принципа в случае необходимости допускается проведение всех или отдельных видов контроля не на границе, при условии, что используемые процедуры содействуют облегчению международных перевозок грузов».

Приложение 2: Медико-санитарный контроль. Данное приложение затрагивает вопросы, связанные с контролем перевозимых скоропортящихся грузов с целью предотвращения заражения и защиты жизни людей.

Приложение 3: Ветеринарный контроль. Данное приложение охватывает контроль средств и условий перевозки животных и продуктов животного происхождения, включая контроль с целью сохранения находящихся под угрозой видов.

Приложение 4: Фитосанитарный контроль. Данное приложение касается мер контроля, направленных на защиту местной флоры и фауны, включая сохранение видов растений, находящихся под угрозой исчезновения.

Приложение 5: Контроль соответствия техническим стандартам. В приложении зафиксировано требование о том, чтобы контроль соответствия техническим стандартам производится в соответствии с принципами, определенными в национальном и международном законодательстве.

Приложение 6: Контроль качества. В данном приложении содержится требование, касающееся соответствия мер контроля минимальным международным стандартам.

Приложение 7: Правила процедуры Административного комитета, упомянутые в статье 22 настоящей Конвенции. В Приложении зафиксированы правила внесения изменений в текст Конвенции.

Первые семь приложений входят в первоначальный текст Конвенции 1982 г. приложение 8, полностью посвященное автомобильному транспорту, вступило в силу в мае 2008 г. Впервые в Конвенцию было включено приложение, касающееся отдельного вида транспорта. Это было сделано в связи с тем, что положения Конвенции в наибольшей степени содействуют облегчению осуществления именно автомобильных перевозок.

Новое приложение 8 затрагивает следующие вопросы:

- облегчение процедур выдачи виз профессиональным водителям (статья 2);
- меры, направленные на облегчение международной перевозки грузов, особенно срочных грузов, таких как живые животные и скоропортящиеся продукты (статья 3);
- единообразные условия для облегчения технических осмотров автотранспортных средств (технические инспекции) и оборудования, используемого для транспортировки грузов при определенной температуре;
- стандартизированные процедуры взвешивания транспортных средств, направленные на то, чтобы, насколько это возможно, избежать повторного взвешивания в пунктах пересечения границы (статья 5);
- минимальные требования, предъявляемые к инфраструктуре эффективно действующих пунктов пересечения границ;
- механизм мониторинга, направленного на содействие всем договаривающимся сторонам Конвенции в реализации данного приложения.

Приложение 8 также содержит два добавления, касающихся конкретных вопросов автомобильного транспорта.

Добавление 1, вступившее в силу 27 января 2001 г., посвящено Международному сертификату технического осмотра, образец которого составлен в соответствии с Соглашением 1997 г. о принятии единообразных условий для периодических технических осмотров колесных транспортных средств и о взаимном признании таких осмотров. В Добавлении приводятся стандартная форма, текст и написание (латинскими буквами) Международного сертификата технического осмотра, а также разъясняется, на каком языке его следует заполнять, и разрешается вносить в сертификат результаты нескольких осмотров.

Добавление 2 посвящено Международному весовому сертификату транспортного средства (МВСТС) и содержит образец такого сертификата. Цель введения сертификата четко сформулирована в статье 1: «...вводится в целях облегчения процедур пересечения границ, и в частности во избежание повторных взвешиваний грузовых автотранспортных средств, движущихся по территории Договаривающихся сторон. Надлежащим образом заполненные сертификаты, принятые Договаривающимися сторонами, должны признаваться в качестве документов, содержащих достоверные данные о взвешиваниях, произведенных компетентными органами Договаривающихся сторон. Компетентные органы воздерживаются от требования проведения дополнительных взвешиваний, помимо выборочных проверок и контроля в случае предполагаемых несоответствий». Добавление также затрагивает такие вопросы, как станции взвешивания и их оборудование, а также потребность в квалифицированном персонале, требования к обеспечению функционирования, подтверждению соответствия и калибрации.

Новое приложение 9, которое вступило в силу в ноябре 2011 г., посвящено железнодорожному транспорту, облегчению пересечения границ по железным дорогам и контролю грузов посредством сокращения, согласования и координации процедур и документации. Поставленная цель достигается через: введение минимальных требований к пограничным станциям; координацию работы на этих станциях; перенос контроля с границ на станции отправления или прибытия; сокращение времени на процедуры контроля; отмену таможенной документации на бумажных носителях и переход к единой железнодорожной накладной ЦИМ/СМГС. Более подробно речь об этой накладной пойдет в Главе 4 настоящего Справочника «Таможенная обработка грузов: общие принципы контроля, очистки и транзита».



При правильной реализации нового Приложения 9 к Конвенции о гармонизации ЕЭК ООН будут значительно упорядочены контрольные процедуры в пунктах пересечения границы железнодорожным транспортом.

#### ВСТАВКА 1.1

### Гендерные аспекты управления на границе

Функционирование пунктов пересечения границ оказывает разное влияние на мужчин и женщин, поэтому при разработке принципов и правил деятельности пунктов пересечения границ необходимо учитывать гендерный аспект. Службы безопасности границ, иммиграционные и таможенные службы играют ключевую роль в регулировании потока товаров и людей через границу. Когда государство и другие стороны, заинтересованные в надлежащем управлении на границе, начинают учитывать гендерный аспект, их деятельность становится более эффективной за счет совершенствования работы по предотвращению и выявлению случаев контрабанды и торговли людьми, более активного обеспечения защиты и пропаганды прав человека, создания более сбалансированных по гендерному составу и представительных органов контроля на границе, укрепления чувства сопричастности к делу и ответственности у местных сотрудников, надзора и сотрудничества. Основные международные акты, поддерживающие необходимость учета гендерного фактора в пунктах пересечения границ, включают:

- Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (2000 г.)
- Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.)
- Резолюцию 1325 Совета Безопасности ООН о женщинах, мире и безопасности (2000 г.)

Основные рекомендации по учету гендерных аспектов в процессе реформирования управления на границе:

*Международному сообществу*

1. Призывать к включению женщин, экспертов по гендер-

ным вопросам и представителей женских организаций в проведение оценки, разработку, реализацию, мониторинг и анализ результатов реформирования управления на границе;

2. Поддерживать учет гендерных аспектов и более активный прием на работу, сохранение на рабочих местах и продвижение по службе сотрудников-женщин при проведении любых реформ управления на границе;
3. Реализовывать программы по развитию потенциала с целью расширить возможности женских и иных общественных организаций в плане мониторинга работы пограничных, таможенных и иммиграционных служб.

*Правительству*

4. Проанализировать и пересмотреть принципы, процедуры и регламенты, регулирующие пограничный режим, с тем, чтобы отразить в них гендерные положения и разработать соответствующую политику;
5. Разработать и обеспечить применение кодексов поведения, четко оговаривающих такие вопросы, как сексуальное домогательство и насилие по гендерному признаку;
6. Привлечь к процессу реформирования все заинтересованные стороны и контролирующие органы на границе;
7. Разработать институциональные механизмы, обеспечивающие учет гендерных факторов;
8. Организовать и проанализировать результаты обучения по гендерным вопросам для сотрудников контролирующих служб на границе;
9. Обеспечить более активный прием на работу, сохранение на рабочих местах и продвижение по службе сотрудников-женщин;
10. Разработать и осуществлять целевые программы борьбы с торговлей людьми.

## 1.4 Торговые соглашения и таможенные союзы

Будучи вовлеченными в процессы международной торговли, контролирующие службы на границах сталкиваются с большим числом действующих договоров и соглашений. В мире действует несколько типов таможенных союзов и соглашений, включая:

### Общие рынки

В общих рынках обеспечивается свободная торговля товарами и услугами между торговыми партнерами, и устанавливаются общие внешние тарифы. Внутри общего рынка происходит свободное движение капитала и рабочей силы через национальные границы.

### Экономический союз

Экономический союз, как и общий рынок, имеет свободную торговлю товарами и услугами и общие внешние тарифы, и на его территории обеспечена мобильность капитала и рабочей силы. Кроме того, в рамках экономического союза ряд нормотворческих и бюджетных функций делегируются наднациональному органу.

### Зоны свободной торговли

В Глоссарии, изданном Всемирным банком в 2011 г., содержится следующее определение свободной торговли: «Международная торговля, которая не ограничивается и не поощряется прямыми действиями государства». Далее в глоссарии указывается: «Экономисты считают, что в принципе свободная торговля является желательным фактором обеспечения максимально эффективного функционирования экономики. В реальности, однако, на международную торговлю оказывают существенное влияние импортные пошлины, импортные квоты и экспортные субсидии. Целью соглашений о свободной торговле между двумя странами и соглашений о создании зон свободной торговли с участием нескольких стран во многих

случаях является устранение или снижение таких пошлин и нетарифных торговых барьеров». В зоне свободной торговли страны договариваются между собой поддерживать беспошлинную торговлю, но при этом сохраняют свои собственные внешние тарифы на импорт из других стран мира. В таможенном союзе, с другой стороны, несколько стран соглашаются устранить взимание пошлин в отношении друг друга и установить общие внешние тарифы на импорт из третьих стран.

Торговые соглашения являются юридически обязательными документами, и их реализация возложена на контролирующие службы на границе, в частности, на таможенные органы.

Торговые соглашения иногда считают нарушением зафиксированного в ГАТТ принципа недискриминации. В соответствии со статьей I ГАТТ и статьей II Генерального соглашения по торговле услугами (GATS), если две или более стран, заключая торговое соглашение, предоставляют друг другу более благоприятные условия, то они обязаны предоставить такие же условия другим членам ВТО.

Однако эти страны могут заключать индивидуальные торговые соглашения при условии соблюдения следующих правил:

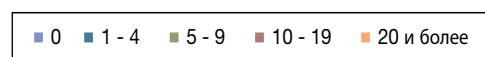
### Таможенный союз или зона свободной торговли

- Разделы 4-10 статьи XXIV ГАТТ (уточненной в Договоренности о толковании ст. XXIV ГАТТ 1994 г.), посвященные созданию и функционированию таможенных союзов и зон свободной торговли и касающиеся торговли товарами;

### Преференциальные торговые соглашения между развивающимися странами

- Разрешительная оговорка (т.е. оформленное в 1979 г. Решение о дифференцированном и более льготном режиме в пользу развивающихся стран), устанавливающая преференции в торговле товарами для развивающихся стран - членов ВТО;

**Рис. 1.2 Членство государств в преференциальных торговых соглашениях, действующих на 2010 г., включая соглашения, относительно которых были или не были сделаны уведомления**



Источник: воспроизведено из World Trade Report 2011, с разрешения Всемирной торговой организации (ВТО). Авторские права ВТО 2011 г.

The definition of geographical and other groupings in this report does not imply an expression of opinion by the WTO Secretariat concerning the status of any country or territory, the delimitation of its frontiers, nor the rights and obligations of any WTO member in respect of WTO agreements. The colours, boundaries, denominations and classifications in this map do not imply, on the part of the WTO, any judgement on the legal or other status of any territory, or any endorsement or acceptance of any boundary.

**Региональные торговые соглашения**

- Статья V Генерального соглашения по торговле услугами (GATS), регулирующая вопросы заключения региональных торговых соглашений по торговле услугами с участием как развитых, так и развивающихся стран;

**Автономные (не всеобщие) схемы преференций**

- Автономные (не всеобщие) схемы преференций, например, соглашения о не взаимных торговых преференциях между развивающимися и развитыми странами, должны сопровождаться обращением участвующих в них членов ВТО в ВТО за документом об изъятии из общих правил.

Государства-члены ВТО обязаны уведомлять ВТО обо всех региональных торговых соглашениях со своим участием. По состоянию на 31 июля 2010 г., в ВТО поступили уведомления о заключении около 474 региональных торговых соглашений и о 283 вступивших в силу соглашениях.

Ряд региональных торговых соглашений преобразовался в торговые блоки.

**Вставка 1.2 основана на материалах сайта Комиссии Таможенного союза (2011 г.).****ВСТАВКА 1.2****Таможенный союз Белоруссии, Казахстана и Российской Федерации**

С 1 июля 2011 г. в результате образования Таможенного союза Белоруссии, Казахстана и Российской Федерации прекратила существование старая система таможенного контроля на границах между этими государствами.

В казахстанско-российской части границы больше не осуществляется фитосанитарный, ветеринарный, санитарно-карантинный, транспортный контроль (контроль автотранспортных средств), а также таможенный досмотр и очистка товаров и следующих транзитом автомобилей. По-прежнему осуществляется лишь пограничный контроль.

На специальные пункты пропуска на белорусско-российской части границы больше не поступают уведомления, и не проводится таможенная очистка следующих транзитом товаров из третьих стран и транспорта (автотранспортных средств). Данные пункты подлежат закрытию.

Функции согласованного государственного контроля за перемещением товаров и автотранспортных средств, въезжающих на территорию Таможенного союза, будут осуществляться уполномоченными органами Белоруссии, Казахстана и Российской Федерации, включая функции, осуществляемые на контрольных пунктах на внешних границах Таможенного союза.

Таможенный союз представляет собой территорию взаимных торговых операций, осуществляемых по единому тарифу, без взимания таможенных пошлин и экономических ограничений. Исключением являются специальные защитные, антидемпинговые и компенсационные меры.

**1.4.1 Формы торговых соглашений**

Формы региональных торговых соглашений бывают самыми разными. В условиях растущих масштабов международной торговли эти соглашения создают весьма сложную картину, переплетаясь друг с другом на субрегиональном, региональном и глобальном уровне.

Самый простой вид торгового соглашения - двустороннее торговое соглашение. Многосторонние соглашения заключаются между тремя и более сторонами. Более сложная картина возникает, когда дополнительные соглашения заключаются между многосторонними группами, либо между многосторонней группой и двумя или более странами вне группы. Такие соглашения свидетельствуют о консолидации торговых связей.

Термин «региональное торговое соглашение» (Regional Trade Agreement - RTA) используется ВТО для обозначения обоих видов соглашений, даже если их страны-участники относятся к разным регионам мира. Термин «многостороннее соглашение» (multilateral agreement - MTA) означает соглашение с участием всех стран-членов ВТО.

Автономные (не всеобщие) схемы преференций (non-generalized preference schemes) - это соглашения, с помощью которых, помимо прочего, развитые страны в одностороннем порядке предоставляют доступ на свои рынки развивающимся странам.

Перечисленные виды соглашений основываются на классификации и терминологии ВТО, соответствуют принципам ГАТТ и охватывают все виды торговых соглашений.

**1.4.2 Типы торговых соглашений**

Существует несколько типов торговых соглашений, включая соглашения о свободной торговле, таможенные союзы и соглашения с ограниченным охватом (Partial Scope Agreements).

Определения таможенных союзов и зон свободной торговли содержатся в ГАТТ, часть III, статья XXIV «Территориальное применение - приграничная торговля», где в разделе 8 сформулированы задачи ГАТТ:

(а) под таможенным союзом понимается замена двух или нескольких таможенных территорий одной таможенной территорией таким образом, что:

(i) пошлины и другие ограничительные меры регулирования торговли (за исключением, в случае необходимости, мер, разрешаемых статьями XI, XII, XIII, XIV, XV и XX) отменяются в отношении практически всей торговли между составляющими территориями союза, или, по крайней мере, в отношении практически всей торговли товарами, происходящими из этих территорий, и

(ii) при условии соблюдения положений пункта 9,

практически те же пошлины и другие меры регулирования торговли применяются каждым членом союза по отношению к торговле с территориями, не включенными в союз;

(b) под зоной свободной торговли понимается группа из двух или более таможенных территорий, в которых отменены пошлины и другие ограничительные меры регулирования торговли (за исключением, в случае необходимости, мер, разрешаемых статьями XI, XII, XIII, XIV, XV и XX) для практически всей торговли между составляющими территориями в отношении товаров, происходящих из этих территорий.

В большинстве случаев соглашения с ограниченным охватом заключаются между развивающимися странами.

### 1.4.3 Охват и содержание торговых соглашений

Торговые соглашения бывают разными не только по форме и типу, они различаются и по охвату. Некоторые соглашения затрагивают ограниченное число продуктов, другие выходят за рамки традиционного для таких соглашений вопроса о снижении пошлин.

Например, в соглашения, подписываемые между развитыми странами либо с участием развитых стран все чаще включаются положения, касающиеся инвестиций, стан-

дартов, конкуренции, интеллектуальной собственности, трудовой сферы и окружающей среды.

Кроме того, подписывая соглашения, государства предоставляют друг другу на своих рынках определенные преференции, которые они не предоставляют другим странам. Речь чаще всего идет о снижении пошлин на определенные товары. Поскольку подписанию соглашений всегда предшествуют переговоры между заинтересованными сторонами, очевидно, что в соглашениях отражено содержание конкретных переговоров, а, значит, и содержание большинства соглашений отличается.

Результатом переговоров может стать, например, установление ряда определенных ставок таможенных пошлин в одной стране на одни и те же в виды продукции в зависимости от того, из какой страны импортируется данный продукт. Так, существуют ставки таможенных пошлин на товары из стран - не членов ВТО, тарифы на основе режима наибольшего благоприятствования для членов ВТО, а также различные преференциальные тарифы, предоставляемые в рамках иных торговых соглашений.

Различный охват торговых соглашений оказывает влияние на контролирующие службы на границе. Если в соглашении, помимо снижения таможенных пошлин, речь идет о и других преференциях, то для реализации такого соглашения могут потребоваться скоординированные усилия не только таможенных, но и ряда иных служб.

#### ВСТАВКА 1.3

### Организация экономического сотрудничества: Соглашение об облегчении транспортного сообщения и торговли (ТТФА)

Организация экономического сотрудничества (Economic Cooperation Organization - ECO) - межправительственная региональная организация, созданная в 1985 г. Исламской Республикой Иран, Пакистаном и Турцией. Цель организации - развитие экономического, технического и культурного сотрудничества между ее членами. В 1992 г. в Организацию были приняты новые члены - Афганистан, Азербайджан, Казахстан, Кыргызская Республика, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

В мае 1998 г. в г. Алматы, в то время еще столице Казахстана, государства-члены Организации экономического сотрудничества подписали Рамочное соглашение о транзитной транспортировке грузов (Transit Transport Framework Agreement - ТТФА). Данное соглашение и проекты, осуществленные в рамках его реализации, можно назвать примером наилучшей практики в области облегчения пересечения границ. Рамочное соглашение включает 45 статей, многие из которых затрагивают вопросы транзита грузов и облегчения процедур пересечения границы. Статья 29, озаглавленная «Упрощение и согласование таможенных процедур», содержит следующее положение: «Договаривающиеся стороны принимают меры к упрощению таможенного контроля транспортных средств, товаров, багажа и пассажиров, следующих транзитом через их территории»

Конкретные результаты и достижения:

*Контейнерный поезд Исламабад - Тегеран - Стамбул.*

Впервые поезд отправился из Пакистана в 2008 г. и, начиная с 2010 г., он еженедельно отправляется в 11-дневный рейс между тремя странами. Первоначальную продолжительность путешествия в 15 дней удалось сократить до 11 благодаря Организации экономического сотрудничества, которая помогла:

- наладить более четкий график движения;
- выявить места задержек в пути и принять меры к их устранению;
- сократить или свести к нулю время задержки в местах пересечения границ;
- сократить время перегрузки в перевалочном пункте Захедан на границе Ирана и Пакистана;
- облегчить таможенные процедуры (Пакистан не является участником международных конвенций).

До пуска контейнерного поезда между Исламской Республикой Иран и Пакистаном отсутствовало железнодорожное сообщение главным образом по причине отсутствия путей между иранскими станциями Захедан и Бам. Контейнерный поезд не только первым связал эти две страны; на нем осуществлялась доставка большей части гуманитарных грузов в Пакистан, пострадавший в 2010 г. от сильных наводнений.



### 1.4.4 Рост числа торговых соглашений и его последствия

Существование большого количества торговых соглашений разного формата приводит к тому, что в рамках одного государства часто в одно и то же время действуют различные торговые правила и процедуры. В наибольшей степени это касается правил происхождения товаров. Как показали исследования, во всех частях мира наличие разных торговых соглашений не позволяет обеспечить единообразие преференциальных правил происхождения товаров.

Чтобы определить, подпадает ли конкретный товар под преференциальный режим в рамках конкретного торгового соглашения, необходимо определить происхождение данного товара. Чтобы на него распространялись преференции, товар должен происходить из страны-участницы конкретного торгового соглашения и соответствовать правилам происхождения товара, зафиксированным в соглашении.

Важно отметить, что преференциальные правила происхождения товаров, используемые для определения того, подпадает ли под них конкретный товар, отличаются от непривилегированных правил (также именуемых «режимом наибольшего благоприятствования»), в соответствии с которыми страна происхождения товара определяется

для того, чтобы применить к данному товару ограничения или квоты.

Как правило, торговые соглашения содержат набор общих правил происхождения товара, применимых ко всем видам товаров. Но во многих случаях в соглашения включаются также особые правила происхождения для тех или иных товаров, которые могут подкрепляться дополнительными положениями.

Рост числа торговых соглашений привел к тому, что многие их положения начали дублироваться. Это явление в Европе образно называют «миской спагетти», а в Азии – «миской лапши».

Для контролирующих служб на границах наличие большого количества торговых соглашений и правил происхождения товаров означает увеличение затрат на реализацию таких соглашений. Еще одним последствием может являться дублирование функций при определении таможенных ставок. Более серьезные административные трудности возникают у государств-участников большого количества торговых соглашений, особенно если эти соглашения охватывают торговлю не только товарами, но и услугами.

Несколько лет назад в ЕС началась реализация программы согласования правил происхождения товаров, получившая название «панъевропейская система» (PANEURO).

*Контейнерный поезд Алматы - Стамбул.* В первый демонстрационный рейс контейнерный поезд отправился 20 января 2002 г. из Стамбула в Алматы через Ташкент. А 14-21 марта 2002 г. состоялся первый пилотный рейс международного пассажирского поезда по маршруту Алматы - Ташкент - Туркменабад - Тегеран, открывший пассажирское сообщение между этими городами с возможностью продолжения путешествия до Стамбула. Контейнеры, перевозимые на этом направлении, сопровождаются накладной ECO-CIM, позволяющей облегчить таможенные процедуры для данного конкретного поезда. Специальные тарифы действуют только для контейнеров, следующих по конкретному железнодорожному коридору Алматы - Стамбул.

*Автокараван Исламабад - Стамбул.* Международный союз автомобильного транспорта (MCAT - IRU) совместно с Организацией экономического сотрудничества организовали в 2010 г. автокараван по Великому шелковому пути под девизом «Двигая прогресс между Исламабадом и Стамбулом» ("Driving Progress from Islamabad to Istanbul"). Его целью было содействовать развитию евразийской транспортной системы и экономическому сотрудничеству как внутри региона, так и с другими странами мира. Идея каравана - внести вклад в прогресс и процветание стран региона путем предоставления возможности государствам на евразийском континенте, не имеющим выхода к морю, в полной мере воспользоваться преимуществами глобализации. Документально подтвержденная эффективность каравана, прошедшего 11 тыс. км от Пакистана до Турции

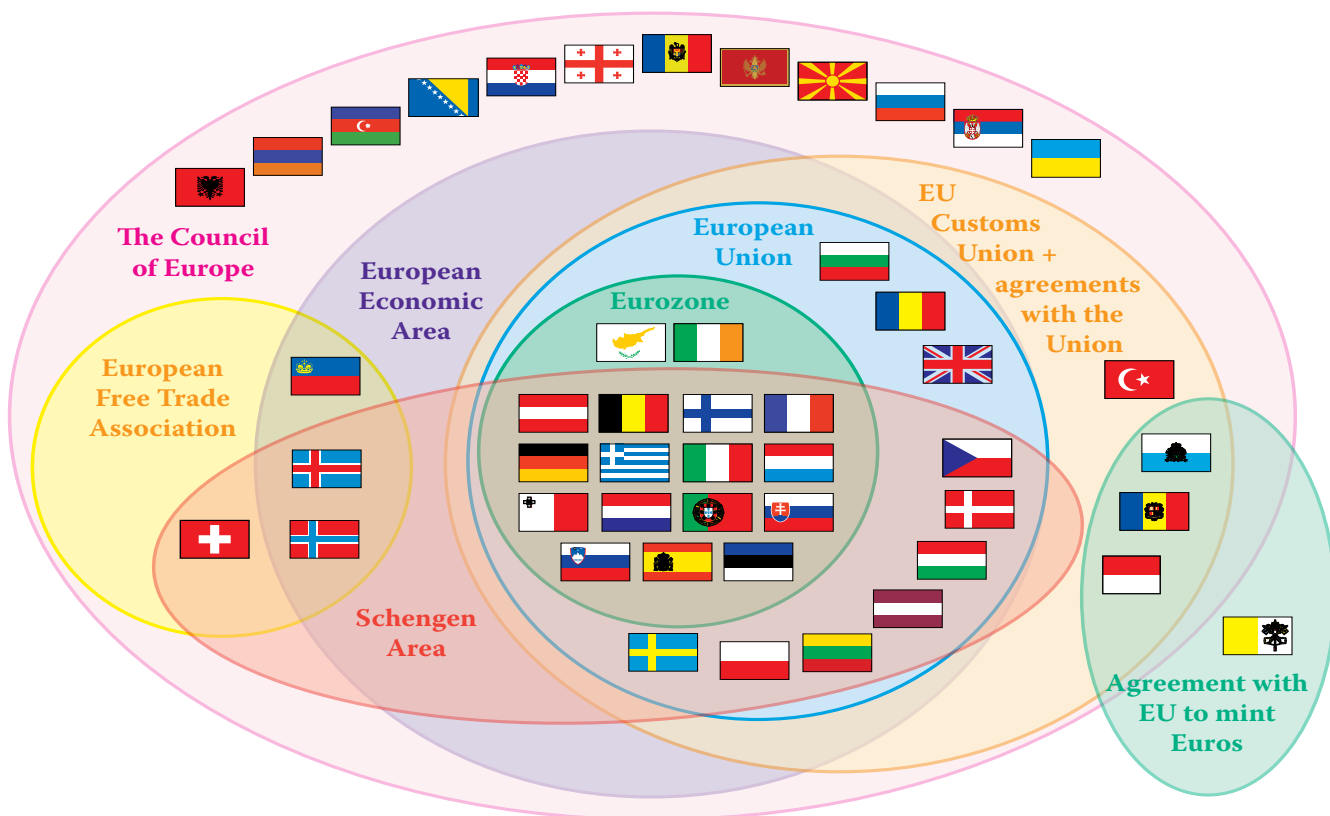
через Афганистан, наглядно свидетельствует о том, что при правильной организации и поддержке автомобильный транспорт может содействовать развитию торговли, экономическому росту и социальному прогрессу в странах - участниках Организации экономического сотрудничества. Основными задачами этого государственно-частного партнерства являлись:

- содействие развитию автомобильного транспорта в странах - участниках Организации экономического сотрудничества;
- продвижение и контроль реализации Рамочного соглашения ЕСО о транзитной транспортировке грузов по маршруту каравана;
- сбор данных по маршруту следования каравана (задержки на границах, таможенные процедуры и дорожные сборы, а также визовые требования в странах - участниках Организации);
- оценка инфраструктуры вдоль автомобильных дорог в странах региона.

Предварительные результаты свидетельствуют о следующем: караван выполнил поставленные перед ним задачи. Как выяснилось, основные нефизические барьеры, в особенности на границах, возникают главным образом по причине неэффективного исполнения ключевых международных правовых актов ООН, касающихся облегчения международной торговли и автомобильных перевозок.

*Источник: UNECE, Alexopoulos, 2011 / ECO website, 2011.*

Рис. 1.3 Примеры соглашений в Европе



Дизайн: RHNC 2012

Система предусматривает наличие единого свода правил происхождения товаров для всех торговых партнеров стран ЕС.

Центрально-азиатские и другие государства, ранее входившие в СССР, сегодня являются участниками соглашения о свободной торговле Содружества Независимых Государств (СНГ). Белоруссия, Казахстан и Российская Федерация образовали Таможенный союз (см. Главу 2). Кроме того, страны Центральной Азии следуют мировой тенденции увеличения количества торговых соглашений и заключили большое число двусторонних торговых соглашений.

Формирование торговой политики - динамичный процесс, в основе которого лежат международные правовые инструменты, устанавливающие стандарты в этой сфере и обеспечивающие ее прогнозируемость. Принимая эти инструменты государства способствуют гармонизации процессов международной торговли.

Таблицы 1.6 и 1.7 составлены на основе данных Информационной системы ВТО по региональным торговым соглашениям (RTA-IS), доступной на сайте ВТО.

**Таблица 1.6 Примеры торговых соглашений между странами Восточной Европы, Закавказья и Центральной Азии**

Название соглашения	Охват	Тип	Уведомление
Армения – Казахстан	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Армения – Республика Молдова	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Армения – Российская Федерация	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Армения – Туркменистан	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Армения – Украина	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Единое экономическое пространство: Белоруссия, Казахстан, Российская Федерация, Украина	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Содружество Независимых Государств (СНГ): Армения, Азербайджан, Белоруссия, Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Организация экономического сотрудничества: Афганистан, Азербайджан, Исламская Республика Иран, Казахстан, Кыргызская Республика, Пакистан, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Узбекистан	Товары	СОГЛАШЕНИЕ С ОГРАНИЧЕННЫМ ОХВАТОМ	Разрешительная оговорка
Грузия – Армения	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Грузия – Азербайджан	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Грузия – Казахстан	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Грузия – Российская Федерация	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Грузия – Туркменистан	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Грузия – Украина	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Индия – Афганистан	Товары	СОГЛАШЕНИЕ С ОГРАНИЧЕННЫМ ОХВАТОМ	Разрешительная оговорка
Кыргызская Республика – Армения	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Кыргызская Республика – Казахстан	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Кыргызская Республика – Республика Молдова	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Кыргызская Республика – Российская Федерация	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Кыргызская Республика – Украина	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Кыргызская Республика – Узбекистан	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Украина – Азербайджан	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Украина – Белоруссия	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Украина – бывшая югославская Республика Македония	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Украина – Казахстан	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Украина – Республика Молдова	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Украина – Российская Федерация	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Украина – Таджикистан	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Украина – Узбекистан	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV
Украина – Туркменистан	Товары	ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	ГАТТ ст. XXIV

**Таблица 1.7 Примеры зон свободной торговли**

ЗОНА СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ	СТРАНЫ-УЧАСТНИЦЫ
ЕЕА - Европейское экономическое пространство	Австрия, Бельгия, Болгария, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Исландия, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швеция, Эстония
ЕCУZ	30 участников Европейского экономического пространства + Андорра, Сан-Марино, Турция
СЕФТА - Соглашение о свободной торговле в Центральной Европе	Албания, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Республика Молдова, Сербия, Хорватия, Черногория, Миссия ООН по делам временной администрации в Косово (UNMIK)
НАФТА - Североамериканское соглашение о свободной торговле	Канада, Мексика, США
ЕU-CARICOM (ЕС - Карибское сообщество)	27 членов ЕС + Антигуа и Барбуда, Багамские Острова, Барбадос, Белиз, Доминиканская Республика, Гайана, Гаити, Гренада, Монтсеррат, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Суринам, Тринидад и Тобаго, Ямайка,
САФТА-DR (Доминиканская Республика - Центральноамериканское соглашение о свободной торговле)	Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Коста-Рика, Никарагуа, Сальвадор, США
ЛАИА - Латиноамериканская ассоциация интеграции	Аргентина, Боливарианская Республика Венесуэла, Бразилия, Колумбия, Куба, Мексика, Многонациональное Государство Боливия, Парагвай, Перу, Уругвай, Чили, Эквадор
ЕCOWAS - Экономическое сообщество стран Западной Африки	Бенин, Буркина-Фасо, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Кабо-Верде, Кот-д'Ивуар, Либерия, Мали, Нигер, Нигерия, Сенегал, Сьерра-Леоне, Того
СЕМАС - Экономическое и валютное сообщество стран Центральной Африки	Габон, Демократическая Республика Конго, Камерун, Центральноафриканская Республика, Чад, Экваториальная Гвинея
ЕFTA-SACU Европейское соглашение о свободной торговле + Южноафриканский таможенный союз	Исландия, Лихтенштейн, Норвегия, Швейцария, Ботсвана, Лесото, Намибия, Свазиленд, ЮАР
Договор о зоне свободной торговли стран СНГ	Армения, Азербайджан, Белоруссия, Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина
САФТА - Соглашение о свободной торговле стран Южной Азии	Бангладеш, Бутан, Индия, Мальдивская Республика, Непал, Пакистан, Шри-Ланка
АРТА - Торговое соглашение стран Азиатско-Тихоокеанского региона	Бангладеш, Индия, КНР, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Республика Корея, Шри-Ланка
ASEAN+3	10 стран АСЕАН (Бруней-Даруссалам, Вьетнам, Индонезия, Камбоджа, Лаос, Малайзия, Мьянма, Сингапур, Таиланд, Филиппины) + КНР, Республика Корея, Япония,
ASEAN-Австралия-Новая Зеландия: Зона свободной торговли	10 стран АСЕАН + Австралия, Новая Зеландия
SPARTECA – Южно-тихоокеанское региональное соглашение о торговле и экономическом сотрудничестве	Австралия, Вануату, Кирибати, Маршалловы Острова, Науру, Ниуэ, Новая Зеландия, Острова Кука, Папуа-Новая Гвинея, Самоа, Соломоновы Острова, Федеративные Штаты Микронезии, Фиджи, Тонга, Тувалу

## Выводы

Процессы международной торговли регулируются законодательством на различных уровнях. Гармонизация этих процессов на глобальном уровне осуществляется благодаря таким международным соглашениям, как ГАТТ ВТО, и таким конвенциям, как пересмотренная Киотская конвенция ВТамО и Конвенция о гармонизации Европейской экономической комиссии ООН. Однако принципы и положения данных соглашений и конвенций должны быть отражены в региональном или национальном законодательстве, что позволит обеспечить предсказуемость

процессов международной торговли для торгового сообщества и государственных органов. Иногда для этой цели требуется лишь издать указ, а в других случаях необходима масштабная реформа. Потенциал стран в плане развития торговых связей в значительной степени зависит от соответствия их законодательства международным правовым нормам, и если они стремятся занять в этой сфере лидирующие позиции, первое, что им нужно сделать - это модернизировать таможенное законодательство и правила.

## Библиография

Commission of the Customs Union, 2011, [website]. См. [www.tsouz.ru/news/Pages/1-07-2011.aspx](http://www.tsouz.ru/news/Pages/1-07-2011.aspx) [последнее посещение 27 сентября 2011 г.].

Mackay, Angela, 2008, "Border Management and Gender." Gender and Security Sector Reform Toolkit. Eds. Megan Bastick and Kristin Valasek. Geneva: DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, 2008.

UNECE International Convention on the Harmonization of Frontier Controls of Goods [pdf]. См. [www.unece.org/trans/conventn/harmonie.pdf](http://www.unece.org/trans/conventn/harmonie.pdf) [последнее посещение 27 сентября 2011 г.].

World Customs Organization (WCO): [www.wcoomd.org/home.htm](http://www.wcoomd.org/home.htm) [website], [последнее посещение 27 сентября 2011 г.].

WCO Revised Kyoto Convention: [www.wcoomd.org/Kyoto\\_New/Content/content.html](http://www.wcoomd.org/Kyoto_New/Content/content.html) [website], [последнее посещение 27 сентября 2011 г.].

World Trade Organization (WTO): [www.wto.org/](http://www.wto.org/) [website], [последнее посещение 27 сентября 2011 г.].

World Trade Organization, WTO Regional Trade Agreements Information System [website]. См. <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx> [последнее посещение 27 сентября 2011 г.].

WTO Agreements (соглашения ВТО): оригиналы текстов соглашений ВТО и дополнительную информацию см. на вебсайте ВТО [www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm) [website], [последнее посещение 27 сентября 2011 г.].

World Bank Glossary: [www.worldbank.org/depweb/english/beyond/global/glossary.html](http://www.worldbank.org/depweb/english/beyond/global/glossary.html) [website], [последнее посещение 27 сентября 2011 г.].



# 2 От внутригосударственного к международному сотрудничеству

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	39
2.1 Обязательства ОБСЕ в сфере комплексного управления на границах	39
2.2 Неэффективный пограничный режим и его влияние на торговлю и работу таможенных органов	41
2.3 Внедрение культуры сотрудничества	42
2.4 Концепция интегрированного управления на границах	43
2.4.1 Категории интегрированного управления на границах	44
<i>Внутриведомственное сотрудничество</i>	44
<i>Межведомственное сотрудничество</i>	45
<i>Международное сотрудничество</i>	47
2.5 Скоординированное управление на границах	47
2.6 Управление на границах на основе сотрудничества	48
2.7 Формирование политики по вопросам внутригосударственного сотрудничества	48
2.8 Политические документы, регулирующие международное сотрудничество	49
2.9 Система «единого окна»	49
2.9.1 Необходимые условия для создания системы «единого окна»	50
2.9.2 Преимущества системы «единого окна»	51
2.10 Единый административный документ для стран ЕС: инструмент унификации	53
2.11 Соглашения о сотрудничестве	53
2.11.1 Меморандумы о взаимопонимании	53
2.11.2 Двусторонние соглашения	54
2.11.3 Многосторонние соглашения	54
2.11.4 Сотрудничество с соседними странами	54
<i>Служба «одной остановки» в пунктах пересечения границы</i>	54
<i>Объединенные пункты пересечения границы и экстерриториальная юрисдикция</i>	58
2.11.5 Региональное сотрудничество	58
Выводы	60
Библиография	61
<b>Вставка 2.1</b> Пункты пересечения границы: взгляд специалиста по логистике	42
<b>Вставка 2.2</b> ГАТТ	43
<b>Вставка 2.3</b> Сотрудничество между Финляндией и Российской Федерацией	45
<b>Вставка 2.4</b> Канада - США: Декларация об «умной границе» и План действий	46
<b>Вставка 2.5</b> Проект «единого окна» в бывшей югославской Республике Македония	50
<b>Вставка 2.6</b> Швеция: опыт внедрения системы «единого окна»	51
<b>Вставка 2.7</b> Финляндия: опыт внедрения системы «единого окна»	52
<b>Вставка 2.8</b> США: Инициатива в области обеспечения безопасности контейнерных перевозок	53

<b>Вставка 2.9</b>	Двустороннее сотрудничество: соглашение о транзитной торговле между Афганистаном и Пакистаном	55
<b>Вставка 2.10</b>	Реализация принципа «одной остановки» в пунктах пересечения границы в Албании	56
<b>Вставка 2.11</b>	Система «одной остановки» в белорусских пунктах пересечения границы	56
<b>Вставка 2.12</b>	Конкретный пример: сотрудничество между Норвегией и Швецией	57
<b>Вставка 2.13</b>	Пункт пересечения границы между Зимбабве и Замбией: преимущества для развития торговли	57
<b>Вставка 2.14</b>	Граница между ЮАР и Мозамбиком и другие примеры объединенных пунктов пересечения границы в Западной Африке	57
<b>Вставка 2.15</b>	Региональное сотрудничество таможенных органов в рамках ЕврАзЭС	58
<b>Вставка 2.16</b>	Миссия ЕС по приграничной помощи Молдове и Украине (EUBAM)	59
<b>Вставка 2.17</b>	Программа ЕС по содействию управлению границами в Центральной Азии (ВОМСА)	59
<b>Рис. 2.1</b>	Пример Новой Зеландии: внутриведомственное и межправительственное сотрудничество и интеграция	44
<b>Рис. 2.2</b>	Согласованное управление на границах	47
<b>Таблица 2.1</b>	Заинтересованные правительственные организации	49



## 2. От внутригосударственного к международному сотрудничеству

### Введение

Два фактора - рост трансграничных перемещений и возрастающая роль мировой торговли в развитии национальных экономик - заставляют государства разрабатывать более эффективные процедуры управления на границах. Таможенные органы теперь не просто отвечают за поступление средств в государственный бюджет - они играют все более важную роль в управлении процессами международной торговли. В этих условиях устаревшие методы работы могут негативно отразиться на эффективности деятельности таможенных и иных контролирующих служб на границе. Стремясь адекватно ответить на вызовы глобализации, эти службы все более активно налаживают взаимное сотрудничество и партнерские связи. В начале настоящей главы авторы представляют Концепцию в области безопасности границ и пограничного режима стран ОБСЕ (OSCE Border Security and Management Concept), затем переходят к вопросам внутригосударственного сотрудничества и рассматривают различные аспекты международного сотрудничества. Среди прочего в главе описаны такие концепции, как концепция интегрированного управления на границах (Integrated Border Management), которая также известна как «концепция скоординированного управления на границах» (Coordinated Border Management) или «концепция управления на границах на основе сотрудничества» (Collaborative Border Management). Авторы также рассматривают так называемую концепцию «единого окна» (Single Window), а также такие понятия, как Единый административный документ (Single Administrative Document - SAD) и система «одной остановки» в пункте пересечения границы (one-stop border crossing).

### 2.1 Обязательства ОБСЕ в сфере комплексного управления на границах

#### *Концепция в области безопасности границ и пограничного режима стран ОБСЕ (OSCE, 2005)*

Концепция в области безопасности границ и пограничного режима стран ОБСЕ (далее «Концепция») представляет собой базовый документ, на основе которого государства - участники ОБСЕ формулируют свои обязательства в плане обеспечения комплексной безопасности в таких областях, как содействие торговле, организация пограничной проверки (будь то проверка пересекающих границу людей, транспортных средств или грузов) и реагирование на возникающие трансграничные угрозы и



их последствия для всего региона ОБСЕ. Концепция является комплексной в том смысле, что она затрагивает различные аспекты проблем, а именно три измерения, характерные для деятельности ОБСЕ - политико-военное, экономико-экологическое и гуманитарное.

Не будучи международным правовым инструментом, Концепция все же накладывает определенные обязательства на государства-участников ОБСЕ в плане приверженности обеспечению открытости и безопасности границ. Концепция отражает достигнутый консенсус по вопросу о том, что на растущие масштабы трансграничных перемещений между государствами ОБСЕ следует отвечать, налаживая сотрудничество и совместно реализуя комплексную стратегию управления на границах.

Концепция в области безопасности границ и пограничного режима стран ОБСЕ не полностью охватывает концепцию интегрированного управления на границах и концепцию скоординированного управления на границах. Однако она содержит элементы обоих указанных концепций в той мере, в какой они относятся к 57 государствам-участникам ОБСЕ. Кроме того, положения Концепции в области безопасности границ и пограничного режима стран ОБСЕ можно применять при налаживании взаимодействия как внутри организаций, так и между организациями и между странами.

История вопроса: Концепция в области безопасности границ и пограничного режима стран ОБСЕ была принята в декабре 2005 г. в Любляне на 13-й встрече Совета Министров иностранных дел ОБСЕ. Государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство обеспечивать открытость и безопасность границ и развивать взаимовыгодное межгосударственное сотрудничество. В частности, предусматривалось продвигать и передавать друг другу передовую практику. Концепция и связанные с ее реализацией мероприятия ставят целью содействовать государствам-участникам ОБСЕ в устранении таких трансграничных угроз, как терроризм, организованная преступность, нелегальная миграция, а также незаконный оборот оружия, наркотиков и людей.

Основные цели Концепции сформулированы следующим образом:

- 1) содействовать свободному и безопасному передвижению людей, товаров, услуг и инвестиций через границы в рамках соответствующих правовых норм, международного права и принятых в ОБСЕ обязательств, в частности, путем повышения надежности документов на въезд и выезд и содействия формированию, в необходимых случаях, условий, благоприятных для либерализации визовых режимов...;
- 2) сокращать угрозу терроризма, в т. ч. путем предупреждения трансграничного перемещения лиц, оружия и денежных средств, связанных с террористической и иной преступной деятельностью;
- 3) предотвращать и пресекать транснациональную организованную преступность, нелегальную миграцию, коррупцию, контрабанду и незаконную торговлю оружием, наркотиками и людьми;
- 4) поощрять высокие стандарты в работе контролирующих служб на границе и компетентных национальных органов;
- 5) содействовать обеспечению достойного обращения со всеми лицами, желающими пересекать границы, согласно соответствующим национальным правовым нормам, международному праву, в частности, международным стандартам в области прав человека, беженскому праву и гуманитарному праву, а также соответствующим обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ;
- 6) создавать благоприятные условия для социально-экономического развития в приграничных районах, а также для процветания и культурного развития лиц, принадлежащих к любым общинам, проживающим в приграничных районах, с обеспечением доступа ко всем возможностям;
- 7) расширять перспективы для совместного экономического развития и оказывать помощь в формировании общих пространств свободы, безопасности и справедливости в регионе ОБСЕ;
- 8) обеспечивать безопасность международных транспортных сетей грузоперевозки.

В Приложении «Возможный вклад ОБСЕ» (см. ниже) сформулирована роль Организации в реализации целей Концепции.

Формы вклада ОБСЕ, вносимого по просьбе заинтересованных государств-участников там, где могут быть обеспечены сравнительные преимущества и «добавленная стоимость» Организации, на основе опыта осуществления программ в области границ, могли бы быть, в частности, следующими:

#### **А. Содействие:**

1. Политический диалог между государствами-участ-

никами по вопросам, касающимся границ, включая «добрые услуги» со стороны ОБСЕ;

2. Меры укрепления доверия в приграничных районах, о которых говорится в соответствующих документах ОБСЕ, а также в решениях, выработанных Форумом по сотрудничеству в области безопасности;
3. Технический диалог между национальными контролирующими службами на границе и компетентными национальными органами посредством обмена информацией на всех уровнях;
4. Возможная мобилизация и координация помощи.

#### **В. Общие формы вклада:**

1. Техническая помощь в разработке и осуществлении национальных стратегий и планов действий на основе подхода властей данного государства, принятых ими обязательств и в случае соответствующей просьбы с его стороны;
2. Техническая помощь в разработке, адаптации и гармонизации соответствующего законодательства;
3. Техническая помощь в повышении эффективности контролирующих служб на границе путем ознакомления с лучшей практикой;
4. Техническая помощь в разработке и реализации планов и программ подготовки кадров путем ознакомления с примерами оптимальной практики и международных обменов;
5. Общий обмен информацией, в частности, путем повышения осведомленности о наличии ресурсов, охватывающих весь имеющийся международный опыт, включая новые технологии и ноу-хау, например, по вопросу о быстрых, но эффективных мерах пограничного контроля, строительстве контрольно-пропускных пунктов и т.п.;
6. Определение источников наличия оборудования и материалов, пригодных для использования контролирующими службами на границе, с целью их возможного задействования.

#### **С. Возможная специализированная помощь в следующих областях:**

1. Борьба с терроризмом, транснациональной организованной преступностью, нелегальной миграцией и незаконным оборотом ядерного, биологического, химического и обычного оружия, средств его доставки и относящихся к нему материалов, опасных отходов, наркотиков и людей:
  - i) укрепление международных сетей обмена и распространения информации о вышеупомянутых угрозах и вызовах безопасности;
  - ii) специальная подготовка работников контролирующих служб на границе и компетентных националь-

ных органов по конкретным видам преступлений;

iii) указание источников для приобретения оборудования и материалов, предназначенных специально для борьбы с соответствующими видами преступлений, и, при возможности, мобилизация имеющихся ресурсов;

iv) технические и нетехнические средства обнаружения незаконных или фальшивых документов с целью повышения надежности документов на въезд и выезд и виз;

v) поощрение заключения и выполнения соглашений о трансграничном сотрудничестве;

vi) содействие в выполнении и разработке, в соответствии с международными правовыми актами, многосторонних международных норм и практических мер, касающихся экстрадиции и других форм правового сотрудничества в вопросах уголовного производства, связанных с терроризмом и другими тяжкими преступлениями, в части, касающейся безопасности границ и пограничного режима;

vii) укрепление сотрудничества с целью предупреждения угрозы незаконного оборота наркотиков и противодействия ей.

## 2. Свободное и безопасное передвижение людей:

i) техническая помощь и консультационные услуги по процедурам выезда и въезда, в т. ч., в случае необходимости, по вопросам упрощения визовых процедур;

ii) консультационные услуги по повышению надежности документов на въезд и выезд;

iii) содействие свободному и безопасному передвижению людей через границы;

iv) оказание содействия и консультационных услуг со стороны структур и институтов ОБСЕ по вопросам прав лиц, принадлежащих ко всем сообществам, проживающим в приграничных районах, и их интересов развития, без ущерба для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам;

v) повышение информированности о правах мигрантов и лиц, ищущих убежище.

## 3. Экономика и окружающая среда:

i) распространение информации о наилучшей практике, касающейся процедур пересечения границ и таможенного контроля в связи с импортом, экспортом и транзитом, в частности, в целях обеспечения безопасности международных транспортных сетей;

ii) стимулирование трансграничного экономического сотрудничества и содействие развитию местной приграничной торговли;

iii) поощрение трансграничного сотрудничества по экологическим вопросам, влияющим на развитие местных общин;

iv) облегчение трансграничного сотрудничества в случае стихийных бедствий или серьезных происшествий в приграничных районах;

v) обеспечение безопасности международной транспортной сети грузоперевозок, в т. ч. посредством введения системы предварительного уведомления о товарах и транспортных средствах, пересекающих границы.

## 2.2 Неэффективный пограничный режим и его влияние на торговлю и работу таможенных органов

Недостаточная координация деятельности государственных подразделений и ведомств, отвечающих за контроль трансграничных перемещений, негативно отражается на торговле. Торгующим организациям зачастую приходится приспосабливаться не только к тому, что от них требуют представлять самые разные сведения и документацию, но и, что еще более сложно, к тому, что одну и ту же информацию требуется предоставлять в разных форматах либо в разное время. Так, например, для импорта продукции в страну одно ведомство может запросить документацию на бумаге, а другое может потребовать ввести те же данные в свою электронную систему. Более того, на последнем этапе уже третье ведомство может потребовать от вас ввести ту же информацию в свою систему, отличную от системы второго ведомства. Такая несогласованность увеличивает не только риск ошибок, но и операционные издержки. Кроме того, если информацию приходится представлять несколько раз и в разные организации, это может затруднить работу контролирующих служб на границе.

Согласно документу, принятому в Великобритании в декабре 2009 г. и озаглавленному «Упрощение торговли через границы Соединенного Королевства» (*Simplifying Trade Across UK Borders*, December 2009), стоимость торговых процедур, включая пересечение границы и прохождение таможи, оценивается в пределах от 2 до 15 процентов стоимости поставляемых товаров. По данным Европейской комиссии, сокращение вдвое затрат на бюрократические процедуры, связанные с торговлей, позволит торгующим организациям экономить в мировых масштабах примерно 300 млрд. евро в год. Только в Великобритании сокращение затрат на процедуры, связанные с ввозом товаров через границы страны, только на 1 % принесло бы ежегодное понижение стоимости товаров почти на 6 млрд. фунтов стерлингов. Исследование показало, что во всех регионах мира тарифные эквиваленты (затраты, свя-

занные с задержками при импорте товаров) превышают по величине торговые тарифы. Сокращение на один день задержек при импорте фруктов и овощей равноценно снижению их цены на 0,9 %.

Таким образом, очевидно, что сотрудничество между ведомствами, действующими на границах, приведет не только к повышению эффективности их деятельности, но и к существенной экономии средств. При этом для координации работы действующих на границах государственных органов требуется учесть весь спектр их различных функций, их организационную культуру и специфику. Такая работа уже ведется рядом государств на двусторонней основе, и накопленный ими положительный опыт можно назвать «наилучшей практикой».

**Вставка 2.1 основана на интервью, взятом Кэтрин Труел (Catherine Truel), 2011 г.**

### ВСТАВКА 2.1

#### Пункты пересечения границы: взгляд специалиста по логистике

По мнению Сандро Ругеля (Sandro Rugel) (2011), старшего вице-президента компании ISC Global, координирующей цепочки поставок, за последние десятилетия функции и полномочия таможенных органов существенно изменились. Заключение все большего числа двусторонних, многосторонних и односторонних соглашений (ГАТТ/ВТО) привело к снижению либо полной отмене таможенных сборов и иных тарифных барьеров. Широко признается тот факт, что таможенные сборы и импортные пошлины позволяют защитить внутреннюю продукцию лишь на короткое время, а в долгосрочном плане эти меры препятствуют либо ведут к сокращению инвестиций национальных компаний в производство новых, современных продуктов и технологий. В результате продукция национальных отраслей теряет конкурентоспособность на мировом рынке. В связи с этим С. Ругель предлагает следующие меры.

С точки зрения специалиста по логистике, когда речь идет о перемещении товаров между двумя и более странами, крайне важно унифицировать соответствующие таможенные процедуры и тем самым обеспечивать четко действующие цепи поставок. Для этой цели нужны унифицированные и международно признанные документы, которые можно рассылать в электронном виде через информационные сети. Надежность таких единых документов, действующих во всей цепи поставок, должна обеспечиваться с помощью весьма жестких норм безопасности, что не позволит на протяжении всей цепи поставок вносить в нее какие-либо незаконные изменения.

Крайне важно укомплектовать современные таможенные органы высококвалифицированными и высокооплачиваемыми специалистами, которые четко осознают свою важную роль в цепи поставок. В связи с этим крайне существенно, чтобы во всех странах существовала четкая нормативно-правовая база, и участники цепей поставок могли рассчитывать на устойчивое и постоянное соблюдение таможенного законодательства и экспортно-импортных процедур.

## 2.3 Внедрение культуры сотрудничества

Требования и основы, регулирующие координацию и сотрудничество контролирующих служб на границе, зафиксированы в таких подписанных на высоком уровне актах, как Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) Всемирной торговой организации (см. Главу 1 «Торговля и таможня: международные правовые рамки»).

Из всех служб, действующих на границах, функции координации чаще всего возлагаются на таможенную службу, однако в ряде стран эта функция передана другим агентствам. Страны Европейского Союза широко при-

В последние годы, однако, повсеместное распространение получили нетарифные барьеры, введение которых не было обусловлено никакими требованиями безопасности, предотвращения терроризма, обеспечения санитарно-гигиенических норм и противодействия торговле людьми. Во многих случаях речь идет о дорогостоящих и требующих значительного времени досмотрах в пунктах пересечения границы. Поскольку такие инспекции невозможно обеспечить на условиях «без исключений» (т.е. 100% досмотр), то всегда сохраняется возможность ошибок и риск правонарушений на разных уровнях.

Для решения этих вопросов необходимо наладить международное и национальное межведомственное сотрудничество на самом высоком уровне с тем, чтобы сформулировать и реализовать действенные контрмеры. Безусловно, в этот процесс в обязательном порядке должны быть вовлечены высококвалифицированные и подготовленные представители таможенных и иных органов, действующих на границе.

Глобальный экономический рост является, по мнению С. Ругеля, важнейшей предпосылкой роста национальных экономик и поддержания социальной стабильности. А рост глобальной экономики, в свою очередь, невозможно обеспечить без бесперебойно действующих международных цепей поставок.



Пример логистического центра.

**ВСТАВКА 2.2****ГАТТ**

Дискуссия о координации деятельности и сотрудничестве контролирующих служб на границе основывалась на положениях ГАТТ 1994 г., а именно статьи VIII «Сборы и формальности, связанные с ввозом и вывозом», в п. 1(с) которой признается «необходимость сокращения до минимума размеров и сложности импортных и экспортных формальностей и сокращения и упрощения требований импортной и экспортной документации».

меняют Концепцию интегрированного управления на границах (Integrated Border Management - IBM). Другие организации, такие как Всемирная таможенная организация (ВТамО), предпочитают термин «скоординированное управление на границах» (Coordinated Border Management). А Всемирный банк часто использует понятие «управление на границах на основе сотрудничества» (Collaborative Border Management). Как отмечается в разделе 2.1, ОБСЕ применяет термин «комплексное управление на границах» (Comprehensive Border Management).

## 2.4 Концепция интегрированного управления на границах

Разработанное Европейской комиссией «Руководство по вопросам интегрированного управления на границах на Западных Балканах» (*European Commission Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans* (EC, 2007)) содержит следующее определение интегрированного управления на границах (IBM): «IBM предполагает координацию и сотрудничество между всеми соответствующими властями и службами, отвечающими за безопасность границ и содействие торговле; его цель - создать системы эффективного, действенного и интегрированного управления на границах и тем самым достичь общей цели - открытых, но при этом контролируемых и безопасных границ между государствами».

По определению Глобального партнерства за содействие развитию транспорта и торговли (Global Facilitation Partnership for Transportation and Trade), «интегрированное управление на границах - это организация и управление деятельностью контролирующих служб на границе с целью выполнения общей задачи - содействовать законному передвижению людей и товаров при одновременном обеспечении безопасности границ и соблюдении требований национального законодательства».

Концепция интегрированного управления на границах ставит целью содействовать законному передвижению людей и товаров при одновременном обеспечении безопасности границ и соблюдении требований национального законодательства. Она реализуется посредством развития сотрудничества и координации деятельности



Пункт пересечения границы около пос. Нештин, Сербия.

всех соответствующих властей и служб, отвечающих за пограничный режим, таких как пограничная служба, таможня, ветеринарная и фитосанитарная инспекция, министерство транспорта и миграционные власти.

IBM можно подразделить на две категории, а именно: национальное межведомственное сотрудничество между контролирующими службами на границе и международная интеграция между соседними государствами. Основным элементом интегрированного управления на границах - сотрудничество между различными действующими на границе ведомствами и службами, которое должно осуществляться под руководством одного, наиболее влиятельного и наделенного соответствующими полномочиями ведомства.

Всемирная таможенная организация формулирует этот тезис следующим образом: «Крайне важно, что интегрированное управление на границах предполагает систему «единого окна» вне зависимости от того, компьютеризована данная система или нет. Концепция «единого окна» была разработана Центром Организации Объединенных Наций по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям (United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business) и опубликована как Рекомендация 33 (UN/CEFACT Recommendation 33). ... Концепцию «единого окна» [следует учитывать] при реализации системы единого пограничного режима». (WCO, 2008).

## 2.4.1 Категории интегрированного управления на границах

В соответствии с разработанным Европейской комиссией «Руководством по вопросам интегрированного управления на границах на Западных Балканах», интегрированное управление на границах предполагает координацию и сотрудничество между всеми контролирующими службами на границе при одновременном соблюдении требований законодательства. Три основных компонента такого сотрудничества включают:

- 1) внутриведомственное сотрудничество;
- 2) межведомственное сотрудничество;
- 3) международное сотрудничество.

### Внутриведомственное сотрудничество

Под сотрудничеством внутри ведомств понимается внутриведомственная система сотрудничества и управления процессами, информацией и ресурсами, осуществляемая в рамках одного министерства или ведомства, ответственного за выполнение конкретной задачи (задач).

Такая система может функционировать двумя способами (ЕС, 2007, pp. 19–20):

а) Сотрудничество между местными, региональными и центральными подразделениями (вертикальное сотрудничество). Речь идет о внутриведомственном сотрудничестве).



стве между министерствами либо головными ведомствами и подразделениями, действующими на границах. В качестве иллюстрации можно привести поток информации сверху вниз, когда новые постановления и инструкции, разработанные министерством, направляются из министерства сотрудникам подразделений, действующих на границе.

б) Сотрудничество между различными подразделениями на одном уровне (горизонтальное сотрудничество). Речь идет о сотрудничестве между разными подразделениями одного ведомства, включая внутренние таможенные склады. В качестве примера можно привести сотрудничество между службами министерства сельского хозяйства как на границе, так и на внутренней территории страны.

Рис. 2.1

### Пример Новой Зеландии: внутриведомственное и межправительственное сотрудничество и интеграция

Характеристика взаимоотношений	Сосуществование	Коммуникация	Сотрудничество	Координация	Взаимодействие
Степень формальности взаимоотношений	Неформальные	←—————→			Формальные
Поддержка развитию взаимоотношений	Не применяется	Через посредников	Обновляемый аппарат	Сетевой аппарат	Официально назначенный аппарат
Характеристика взаимоотношений	Опора на собственные ресурсы	Обмен информацией	Объединение ресурсов	Совместная работа	Разделение обязанностей
	Официальные коммуникации отсутствуют	Неформальные встречи (например, общение по Интернету)	Официальные (личные) встречи	Регулярный официальный обмен информацией	Официальное партнерство
	Политика и услуги организации разрабатываются самостоятельно	Нерегулярный обмен опытом	Регулярный обмен кадрами, информацией и опытом	Регулярный обмен и взятые на себя конкретные обязательства	Совместно разработанные политика и практика работы
	Самостоятельность подчеркивается	Самостоятельность сохраняется	Уже не полная самостоятельность	Уровень самостоятельности ниже	Уровень самостоятельности еще ниже
	Могут быть общие интересы	Собираются вместе на базе общих интересов	Собираются вместе на базе общих проектов	Совместно работают над общими проектами	Совместно добиваются общих целей

Источник: Better Connected Services for Kiwis, Institute of Policy Studies, New Zealand, July 2008, p. 14.

### Межведомственное сотрудничество

Под сотрудничеством между ведомствами понимается взаимодействие, осуществляемое на местном уровне, например, на границах. Такое сотрудничество является горизонтальным, оно осуществляется между сотрудниками различных служб, занимающими различное положение на служебной лестнице.

Такое сотрудничество осуществляется:

- а) как на региональном, так и на центральном уровне;
- б) между министерствами или государственными органами, выполняющими разные задачи в сфере управления на границах.

На практике этот тип сотрудничества может осуществляться с разной степенью формальности. Речь может идти о поддержании ежедневного неформального обмена информацией либо о формальном сотрудничестве на границах, а также о регулярном межведомственном планировании работы либо разработке долгосрочных стратегий сотрудничества. При этом важно, чтобы были разработаны соответствующие процедуры, определены обязанности и уполномоченные ведомства с тем, чтобы избежать дублирования функций.

На практике формы взаимодействия и требования, предъявляемые к осуществлению сотрудничества и интеграции, зачастую бывают довольно сложными. Правительственные учреждения могут сталкиваться с неоднозначными си-

**Вставка 2.3** составлена на основе документа, подготовленного Министерством транспорта и коммуникаций Финляндии (Alaluusa, 2009).

#### ВСТАВКА 2.3

### Сотрудничество между Финляндией и Российской Федерацией

В рамках двусторонних отношений между Финляндией и Российской Федерацией были предприняты усилия для налаживания баланса между соблюдением требований безопасности границ и необходимостью содействовать торговому обмену. С этой целью был осуществлен ряд мер.

При поддержке министерств транспорта двух стран были проведены переговоры и налажено взаимодействие между финскими и российскими контролирующими органами на границе. Были достигнуты следующие результаты:

- налажено сотрудничество в поддержании пограничного режима между пунктами пересечения границы (ППГ);
- обеспечена интеграция между инфраструктурами ППГ и таможен, а также налажено сотрудничество в вопросах логистики;
- при помощи оборудования глобальной системы мобильных коммуникаций (GSM - Global System for Mobile Communications) налажен электронный канал обмена информацией между контролирующими органами на границе двух стран;
- усовершенствованы навыки совместной работы (в качестве примера можно привести пилотный проект на базе восьми финских компаний, специализирующихся на грузовых перевозках, и их российских компаний-партнеров);
- используется общий интерфейс, что позволяет обеспечить совместимость электронного документооборота и систем коммуникации;
- при помощи системы радиочастотной идентификации (Radio-frequency Identification - RFID) налажена автоматическая идентификация транспортного потока и перемещения автотранспортных средств.

Был реализован пилотный проект внедрения передовой практики со следующими целями: интегрировать информационный поток и тем самым обеспечить прозрачность

цепочки поставок; обеспечить доступ к информации до прибытия грузов, используя для этой цели принятую в ЕС товарную номенклатуру ВЭД (EU Customs Code); предоставить российским таможенным брокерам в режиме реального времени информацию из различных источников о движении транспортных средств.

В планы дальнейшего развития сотрудничества между Финляндией и Российской Федерацией включены следующие шаги:

- электронное сопровождение интермодальной доставки грузов, включая сопровождение и отслеживание транспорта при помощи мобильных средств;
- разработка моделей организации работы логистических центров и грузовых терминалов; оснащение их системой электронного обмена информацией и автоматической идентификации грузов в цепочке поставок;
- создание информационной системы для поддержания контактов с заинтересованными органами (речь идет, в т. ч., о доступе к информации до прибытия грузов с использованием для этой цели принятой в ЕС товарной номенклатуры ВЭД).



**Российские таможенники изучают таможенные декларации.**

туациями, требующими привлечения внешней экспертизы.

В соответствии с разработанным Европейской комиссией «Руководством по вопросам интегрированного управления на границах на Западных Балканах», на границах и внутри национальной территории осуществляются три вида межведомственного сотрудничества (ЕС, 2007, р. 21):

- Координируемые действия в пунктах пересечения границы. Меры контроля и процедуры, а также их последовательность должны быть понятны всем сторонам; столь же четким должно быть распределение обязанностей и задач между заинтересованными ведомствами;

**Во Вставке 2.4 рассказывается о подписанных Канадой и США Декларации об «умной границе» и Плане действий. Эти документы представляют собой еще один пример международного сотрудничества в области управления на границах.**

#### **ВСТАВКА 2.4**

### **Канада - США: Декларация об «умной границе» и План действий**

Начиная с 2001 г. Канада и США развивают сотрудничество на границе, используя для этого подписанную двумя странами Декларацию об «умной границе» (Smart Border Declaration) и соответствующий План действий. Конечная цель - создание границы двадцать первого века, сочетающей удобство перемещения с соблюдением требований безопасности. В основу положен принцип, в соответствии с которым задачи обеспечения национальной и экономической безопасности не противоречат друг другу. Для реализации декларации был разработан План действий, включающий 30 пунктов. На международной арене План действий служит моделью успешного сотрудничества в вопросах управления на границах. Успех инициативы по созданию «умной границы» широко признан общественностью, предпринимательским сообществом и правительствами других стран.

План действий по созданию «умной границы» включает четыре основных компонента:

#### *Обеспечение перемещения людей*

Основная задача здесь - отделить путешественников низкой группы риска от тех, которые относятся к группе высокого риска. Так, Канада и США учредили добровольную программу NEXUS, призванную содействовать перемещению через границу путешественников и грузов низкой группы риска. Программа действует в 11 наиболее загруженных пунктах пересечения границы, и ее планируется распространить и на воздушных путешественников (программа NEXUS-Air).

#### *Обеспечение перемещения товаров*

Безопасное движение товаров организовано на сходных принципах. Для выявления и обеспечения своевременной доставки через канадско-американскую границу относительно безопасных грузов применяются современные информационные технологии (партнером здесь выступает частный сектор). В качестве примера можно привести программу FAST (Free and Secure Trade). Программа призвана содействовать перемещению через границу относительно безопасных, заранее одобренных коммерческих грузов и водителей грузовиков. Сегодня программа FAST действует в 12 наиболее загруженных пунктах пересечения границы. Программу дополняет осуществляемая на двусторонней основе Инициатива в области обеспечения безопасности контейнерных перевозок (Container Security Initiative).

#### *Инвестиции в инфраструктуру, обеспечивающую безопасность*

Канадское правительство инвестировало 665 млн. канадских долларов в обеспечение безопасности и совершенствование работы своих воздушных, морских и наземных «ворот». В США также принят Закон об эффективных перевозках 21-го века (U.S. Transportation Efficiency Act for the 21st Century), в рамках которого осуществляется финансирование проектов перевозок по транспортным коридорам на территории США и через пункты пересечения канадско-американской границы. Обе страны продолжают расширять пограничную инфраструктуру, тем самым содействуя реализации программ NEXUS и FAST, о чем свидетельствует расширение действия программы FAST на шоссе Пасифик (Pacific Highway) и мосту Амбассадор.

#### *Координация и обмен информацией в процессе реализации вышеназванных целей*

Канада и США учредили объединенные группы пограничного контроля, которые совместно расследуют трансграничную преступную и террористическую деятельность. Такие объединенные группы сегодня действуют в пятнадцати приграничных регионах.

*Источник: Public Safety Canada, 2008.*



**Канадская таможня на границе между Канадой и США.**



- Интегрированные системы обработки информации и методы оценки рисков;
- Разъяснительная работа и совместное выполнение обязанностей, что в итоге должно привести к распределению обязанностей между ведомствами в среднесрочной перспективе.

Эксперты Новозеландского института политических исследований проанализировали формы сотрудничества между правительственными организациями на национальном и международном уровнях. В подготовленном институтом документе для обсуждения были перечислены пути взаимодействия между различными ведомствами и обозначен путь перехода от сосуществования к сотрудничеству.

### Международное сотрудничество

Международное сотрудничество включает (ЕС, 2007, pp. 21–22):

а) Сотрудничество на местном уровне между уполномоченными сотрудниками по обеим сторонам границы. Такое сотрудничество может осуществляться, например, с целью улучшения повседневной работы соответствующих органов;

б) Сотрудничество между соседними государствами. Речь здесь может идти о сотрудничестве в таких вопросах, как демаркация (делимитация) границ, управление на границах, организация совместного патрулирования и налаживание обмена информацией между соответствующими подразделениями;

в) Сотрудничество на международном уровне. Такое сотрудничество призвано отвечать на такие трансграничные проблемы и угрозы, как трансграничная преступность, нелегальная миграция, торговля людьми, терроризм и контрабанда товаров. Речь может идти, например, об обмене информацией о преступной деятельности с органами в различных странах, ответственными за безопасность и пограничный режим.

Сотрудничество также может включать разработку программ совместного обеспечения безопасности границ, переговоры о заключении договоров о взаимном признании и пр.

## 2.5 Скоординированное управление на границах

Приведенные ниже определения, используемые в Концепции скоординированного управления на границах (Coordinated Border Management - CBM), взяты из Исследовательского документа ВТамО № 2 «Скоординированное управление на границах. Концептуальные основы» (WCO Research Paper No. 2 “Coordinated Border Management – A concept paper”) (Aniszewski, June 2009).

«Термин «скоординированное управление на границах» обозначает скоординированный подход контролирующих служб на границе - как национальных, так и международных - к более эффективному управлению товарными и людскими потоками при одновременном соблюдении установленных требований. Многие организации в этом случае используют термин «интегрированное управление на границах», однако Всемирная таможенная организация предпочитает термин «скоординированное управление на границах», поскольку он подчеркивает принцип координации политических мер, программ и результатов и не создает впечатления о предпочтении какого-либо одного решения». (Aniszewski, June 2009, p. 6)

«Скоординированное управление на границах предусматривает такой подход к пограничному режиму, при котором все заинтересованные государственные службы и организации действуют согласованно и стремятся выполнить общую задачу. Тем самым обеспечивается сплоченный подход со стороны государства к обеспечению пограничного режима». (Aniszewski, June 2009, p. 8)

Как и в концепции интегрированного управления на границах, в концепции скоординированного управления можно выделить два элемента: систему пограничного режима внутри страны (она включает внутриведомственное и межведомственное взаимодействие) и международную систему пограничного режима.

Преимущества такого подхода будут ощутимы и на правительственном уровне, и на уровне отдельных ведомств. Помимо заинтересованных сторон в правительстве, в выигрыше будет и частный сектор (в особенности транспортные компании, перевозчики, промышленные и бизнес-ассоциации).

Ниже приведена схема ВТамО, где показаны основные элементы скоординированного управления на границах. Некоторые из этих элементов подробно описаны ниже в этой главе, а также в других главах данной публикации.

Рис. 2.2

### Скоординированное управление на границах



Источник: WCO 2011

## 2.6 Управление на границах на основе сотрудничества

При том, что традиционно таможенные и иные пограничные ведомства играли роль «хранителей границы», разработанная Всемирным банком концепция управления на границах на основе сотрудничества (Collaborative Border Management) основывается на идее о том, что в условиях современной глобальной экономики контролирующим службам на границе и международному торговому сообществу необходимо действовать вместе и добиваться совместных целей на благо всех заинтересованных сторон (Doyle, 2010, pp. 15–16).

«Управление на границах на основе сотрудничества включает концепцию «виртуальной границы», охватывающую все транспортные цепочки и цепочки поставок, где можно заранее, еще до фактического прибытия путешественников и грузов на границу, оценить их в плане возможности допуска и пропуска через границу». (Doyle, 2010, p. 16). Важную роль в данной концепции играют такие понятия, как «сегментация таможен» (customs segmentation), «управление рисками на основе собранной оперативной информации» (intelligence driven risk management) и «проверенные клиенты», такие как уполномоченные экономические операторы (authorised economic operators)» (Doyle, 2010, pp. 16–17).

Ниже приведены основные компоненты концепции управления границами на основе сотрудничества в том виде, в каком они были опубликованы в «Уорлд кастомз джорнал» (World Customs Journal, vol. 4/1) (Doyle, 2010, pp. 18–19):

- При разработке политических мер следует исходить из того, что подавляющее большинство поездок и торговых перевозок осуществляется на законной основе. Это означает, помимо прочего, что необходимо налаживать и расширять межгосударственные и межведомственные связи;
- Работу следует организовывать с учетом показателей, основанных на достигнутых результатах (например, более четкое соблюдение таможенных требований, повышение экспортной конкурентоспособности и др.), а не акцентировать внимание на выполненных действиях, таких как количество проверок грузов на соответствие законодательству;
- Сотрудники контролирующих органов на границе должны быть надлежащим образом подготовлены, обладать достаточным объемом знаний и владеть правилами поведения, необходимыми для работы в новых условиях;
- Чтобы поддерживать национальную и международную систему взаимодействия и обмена информацией на современном уровне, рекомендуется использовать информационные технологии;
- Чтобы повысить эффективность контроля на границе и одновременно содействовать развитию торгов-

ли, необходимо совершенствовать соответствующую инфраструктуру, здания и оборудование.

**Во всех трех представленных моделях (2.4 -2.6) подчеркивается важность наличия политического мандата на развитие сотрудничества и координации по вопросам управления на границах.**

Четкий и сильный мандат на обеспечение координации на национальном и международном уровнях является абсолютно необходимым, и в этом плане важно обеспечить следующие условия:

- Политическую поддержку на самом высоком уровне (т.е. со стороны аппарата премьер-министра или аналогичной структуры, уполномоченной руководить соответствующими правительственными ведомствами);
- Разработку национальных нормативно-правовых актов, регулирующих введение интегрированного управления на границах;
- Назначение ведущего агентства (ведомства);
- Подготовку меморандумов о взаимопонимании с другими агентствами и правительственными организациями.

## 2.7 Формирование политики по вопросам внутригосударственного сотрудничества

На практике граница – это весьма оживленное место, где действует большое число государственных ведомств и служб. Сотрудники некоторых служб физически присутствуют на границе, в то время как другие ведомства делегируют свои функции таможенным органам. Так, в исследовании по вопросам безопасности в Великобритании, проведенном Советом по упрощению торговых процедур (SITPRO), были выявлены заинтересованные правительственные организации, которые были разделены на две группы: те, кто наделен полномочиями по прямому контролю за трансграничными перемещениями, и организации, занимающиеся разработкой соответствующих политических мер. Некоторые из правительственных организаций (например, таможенные органы) непосредственно представлены на границе, другие (например, министерство торговли) действуют только на уровне своего центрального аппарата. Есть и ведомства, действующие на обоих уровнях.

Все эти действующие на границах организации имеют разные стратегические задачи, требования, системы ведения документации и организации работы, информационные системы. Это может создавать дополнительный документооборот и дублирование функций. Каждая из перечисленных организаций имеет собственную вертикальную систему отчетности, а, значит, как правило, дей-

ствует самостоятельно, что создает дополнительный риск дублирования функций. Отсутствие должной координации также приводит к появлению противоречащих друг другу инструкций и требований.

**Таблица 2.1** составлена на основе публикации «Обзор реализуемых в Соединенном Королевстве программ безопасности в области международной торговли» (*UK Review of Security Initiatives in International Trade*), SITPRO (Table 3, p. 8).

**Таблица 2.1** Заинтересованные правительственные организации

Исполнительные организации	Организации, ответственные за формирование политики
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Таможенные органы</li> <li>• Портовые санитарные власти</li> <li>• Министерство по делам бизнеса и инноваций</li> <li>• Управление гражданской авиации</li> <li>• Исполнительный комитет по охране здоровья</li> <li>• Служба пограничного и иммиграционного контроля</li> <li>• Министерство финансов</li> <li>• Агентство морской безопасности и береговой охраны</li> <li>• Агентство по надзору за распространением лекарств и других медицинских препаратов</li> <li>• Инспекция по защите растений</li> <li>• Полиция</li> <li>• Комиссар по движению транспорта из Министерства транспорта</li> <li>• Агентство по транспортным средствам и операторскому обслуживанию</li> <li>• Представители таможи США: экспортный контроль в британских портах</li> <li>• Представители Управления по контролю качества пищевых продуктов и лекарственных средств США (FDA): выдача разрешений на экспорт продовольствия</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Таможенные органы</li> <li>• Министерство транспорта</li> <li>• Министерство внутренних дел</li> <li>• Министерство по делам бизнеса и инноваций</li> <li>• Министерства по делам окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства</li> <li>• Агентство по пищевым стандартам</li> <li>• Исполнительный комитет по охране здоровья</li> <li>• Министерство финансов</li> <li>• Инспекция по защите растений</li> <li>• Государственная ветеринарная служба</li> </ul>

## 2.8 Политические документы, регулирующие международное сотрудничество

Международное сотрудничество может быть налажено между таможенными органами соседних стран, а также между географически удаленными друг от друга территориями. Если речь идет об удаленных друг от друга государствах, то сотрудничество между ними может устанавливаться посредством международных соглашений или ратификации конвенций.

Ниже перечислены международные конвенции, содержащие положения, регулирующие международное сотрудничество. Наиболее актуальные конвенции детально описаны в Главе 1 «Торговля и таможня: международные правовые рамки».

- Международная конвенция ВТамО об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Киотская Конвенция, 1974 г.);
- Европейская экономическая комиссия ООН: Международная конвенция по гармонизации пограничного контроля за пропуском грузов (Женева, 1982 г.);
- Таможенная конвенция о международной перевозке грузов с применением книжки МДП (Конвенция МДП, 1975 г.);
- Международная конвенция о взаимном административном содействии в предотвращении, расследовании и пресечении таможенных правонарушений (Найроби, 1977 г.);
- Международная конвенция о гармонизированной системе описания и кодирования товаров (Брюссель, 1983 г.);
- Конвенция ВТамО о временном ввозе (Стамбул, 1990 г.);
- Конвенция о договоре международной дорожной перевозки грузов (Женева, 1956 г.).

## 2.9 Система «единого окна»

В целях совершенствования сотрудничества и координации на национальном и международном уровнях был разработан целый ряд практических моделей и инструментов.

Большинство моделей управления на границах включают систему «единого окна». ВТамО дает ей следующее определение: «Интеллектуальная система, позволяющая всем участникам торгового и транспортного процесса представлять стандартизованную информацию и документацию и имеющая один общий пункт, где можно выполнить одновременно все процедуры, связанные с импортом, экспортом, и транзитом товаров» (WCO, 2010).

По определению Европейской экономической комиссии ООН, система «единого окна» - это «система, позволяющая торговым компаниям осуществлять все импортные и



**Сотрудник пограничного пункта в Битоле, бывшая югославская Республика Македония, консультирует своего коллегу по вопросам выявления поддельных документов.**

экспортные процедуры, представляя информацию (данные) в один орган». На практике система «единого окна» дает пользователям возможность выполнить все процедуры и ввести все данные, связанные с очисткой и выпуском международных коммерческих грузов, через один «вход» (физический либо электронный). Всем процессом руководит одна организация, которая координирует свои действия с другими ведомствами и возглавляет единую совместную систему контроля (UNECE, 2003, p. 2).

Сегодня международным торговым компаниями приходится предоставлять в различные государственные контрольные органы все большее количество данных и документов. Такие избыточные бюрократические требования могут стать серьезной помехой бизнесу и международной торговле. Организациям, ответственным за безопасность и поддержание режима на границе, создание системы «единого окна» выгодно, поскольку позволяет упростить и облегчить документооборот между торговыми компаниями и государственными структурами. Электронная система «единого окна» более подробно описана в Главе 7 «Информационные технологии и бесконтактный до-смотр».

## 2.9.1 Необходимые условия для создания системы «единого окна»

Для внедрения системы «единого окна» необходимо наличие следующих условий (UNECE, 2003, p.3):

- Свести к минимуму предусмотренные законом требования к предоставляемым торговыми организациями данным и унифицировать наборы таких данных;
- Использовать информационные технологии, что позволит увеличить объем обрабатываемой информации, и, как следствие, сократить затраты и временные потери для международных торговых компаний;
- Использовать Модель таможенных данных Всемирной таможенной организации (WCO Customs Data Model), которая была разработана совместно представителями правительственных и торговых организаций. Модель позволяет упростить и гармонизировать предоставляемые на таможенню данные. Международное сотрудничество - это прежде всего обмен данными, и, безусловно, участникам такого сотрудничества будет гораздо удобнее использовать

**Вставка 2.5 составлена на основе отчета миссии MOM по оценке и мониторингу, озаглавленном «Укрепление интегрированного управления на границах на Западных Балканах и в Турции» (Assessment and Monitoring Mission Report (AMR): Strengthening Integrated Border Management in the Western Balkans and Turkey, International Organization for Migration, 2010, p. 59).**

### ВСТАВКА 2.5

#### Проект «единого окна» в бывшей югославской Республике Македония

Проект «единое окно» (EXIM) стартовал в бывшей югославской Республике Македония в 2008 г. Он является частью системы «единого окна», которая продолжает разрабатываться. Сегодня «единое окно» объединяет шестнадцать государственных ведомств. В рамках проекта EXIM в Интернете создан интерфейс, доступный 24 часа в сутки, который позволяет компаниям в режиме онлайн подавать заявки и получать разрешения на экспорт и импорт товаров и тарифные квоты. Разрешения и квоты предоставляются «в порядке общей очереди». Кроме того, система дает возможность отслеживать с компьютера движение выплаченных административных налогов и сборов. Проект EXIM обеспечил ввод в действие первой фазы т. н. Системы «единого окна» для контроля экспорта и импорта, позволяющей сократить время пересечения границы, а также упростить процедуры контроля перемещения людей и товаров через границу. Как признают организации, участвовавшие в проекте, «узкие места» в системе еще остаются, ряд процедур нуждаются в улучшении, а сферу действия самого проекта необходимо расширить. В ходе реализации второй фазы проекта планируется интегрировать «единое окно» в новую систему обработки таможенных данных, систему интегрированного управления на границах,

ветеринарную и транспортную информационные системы. Кроме того, планируется расширить список импортных и экспортных разрешений, выдаваемых через систему «единого окна». В пунктах пересечения границы осуществляется таможенный контроль безопасности, а таможенная очистка грузов проходит уже на внутренней территории страны после коммерческой и фискальной проверки. Таможенные органы весьма успешно внедряют в своей работе методы оценки рисков, а также селективный подход к проверке пересекающих границу коммерческих грузов. Эти успехи были достигнуты отчасти благодаря разработке системы отбора компаний для проверки на основе оценки рисков (система АСИКУДА - ASYCUDA), которая затем была применена и к таможенным декларациям на ввоз. Была внедрена система комплексной оценки рисков, и на Департамент оценки рисков Сектора контроля и расследований была возложена обязанность проводить оценку рисков и внедрять селективный подход к проверке, а также разрабатывать профили рисков и индикаторы, которые могли бы применять в работе таможенных органов. Была создана централизованная база данных для оценки рисков. База обновляется на ежедневной основе посредством сбора данных из различных источников, в частности, из таможенных деклараций.

данные определенного качества, объема и формата. Модель таможенных данных ВТамО не только вводит стандарты данных, представляемых в таможенные органы, но и устанавливает формат, в котором они должны быть представлены. Таким образом, модель закладывает прочные основы для будущего развития сотрудничества.

### 2.9.2 Преимущества системы «единого окна»

Использование системы «единого окна» имеет ряд преимуществ (UNECE, 2003, р. 3).

Для торговых компаний: сокращение расходов в результате более быстрой таможенной очистки и выпуска грузов, большей предсказуемости и прозрачности установленных государством правил и процедур, а также более эффективного использования имеющихся ресурсов.

Для государства: высокая степень соблюдения законов, возможность применять в процессе таможенной очистки методику оценки рисков, более эффективное использование имеющихся ресурсов.

На сегодняшний день разработан ряд программ «единого окна», которые реализуются во всех регионах мира (UNECE, 2003, pp. 3–4):

- В Швеции и Нидерландах учрежден *единый орган*, в рамках которого таможня осуществляет свои функ-

ции, а также переданные ей функции иных государственных контролирующих органов;

- В США создана *единая система*, в рамках которой реализуется пилотная программа, позволяющая торговым компаниям и частному бизнесу вводить в систему стандартизированные данные один раз. Система затем напрямую пересылает данные в соответствующие компетентные органы;
- В Сингапуре и на Маврикии внедрена *автоматизированная система*, которая позволяет торговым компаниям подавать декларации в различные органы в электронном виде. После их обработки полученные разрешения автоматически пересылаются на электронный адрес заявителя. Кроме того, в Сингапуре налоги и сборы автоматически снимаются с банковского счета торговой компании-заявителя.

Следует также отметить *систему с использованием Интернета*, которая была введена таможенной службой Республики Корея. С Интернет-портала службы торговые организации получили доступ к не менее чем 162 административным службам. Со временем портал превратился в службу «единого окна», связывающую 14 разных государственных ведомств и служб. В 2008 г. использование портала позволило сэкономить более 3,5 млрд долл. США (Asia Pacific Customs News, 2009).

**Вставка 2.6** составлена на основе публикации Европейской экономической комиссии ООН (UNECE Repository of Single Window Case Studies, 2009).

#### ВСТАВКА 2.6

##### Швеция: опыт внедрения системы «единого окна»

Системой «единого окна», которую внедрила таможенная служба Швеции, сегодня пользуются около 12 тыс. компаний и 7 тыс. граждан. Ее основные пользователи - импортеры, экспортеры и таможенные брокеры.

Поначалу система «единого окна» финансировалась из целевого фонда шведского правительства. Сегодня разработка и предоставление новых услуг финансируется из средств текущего бюджета, выделенного на конкретную государственную службу. Некоторые программы реализуются за счет государственно-частных партнерств по созданию и совершенствованию подобных систем.

Преимущества внедрения систем «единого окна» в Швеции заключаются в следующем: отлаженность рабочих процессов, повышение качества и снижение числа ошибок, возможность многократного использования информации и более оперативное рассмотрение обращений государственными службами. Если не нужно подавать дважды одни и те же данные в две разных организации, то налицо экономия времени, а, значит, и денег. Таким образом,

затраты на соблюдение процедур резко сократились - на 20-50 процентов, в зависимости от особенностей конкретной компании. Снижению числа ошибок и повышению качества работы также способствует электронный обмен информацией, что, в свою очередь, обеспечивает более четкое протекание всех процессов.

Для правительства Швеции введение системы «единого окна» означало сокращение временных затрат на выполнение рутинных процедур, не требующих высокой квалификации. Таким образом высвободились ресурсы, которые можно направить на выполнение более сложных задач, не поддающихся решению с помощью компьютеров. Примеры полученных выгод от внедрения «единого окна»: временные затраты шведской таможни на оформление документов для возврата платежей по экспорту сократились на 50 %; время оформления документов в Шведском совете по вопросам сельского хозяйства уменьшилось на 40 %, и теперь посетители получают субсидии в два раза быстрее, чем до введения системы «единого окна».

## **ВСТАВКА 2.7**

### **Финляндия: опыт внедрения системы «единого окна»**

В начале 1990-х годов, когда суда прибывали в порты Финляндии, им нужно было заполнять до семи разных форм. Причем данные в этих формах на 80-90 процентов совпадали, и лишь формат различался. Требуемые данные носили общий характер: требовалось указать идентификационную маркировку судна, ожидаемое время прибытия или отбытия, какой груз оно перевозит, описать опасный груз, если таковой имелся. Заполнение этих форм, по мнению многих, было делом затратным и ненужным.

В первую очередь следовало убедить различные ведомства в необходимости реформ, а также разработать унифицированный формат анкеты. По предварительным оценкам, экономия средств в результате реализации новой инициативы могла составить в масштабах страны несколько сот тысяч евро. Работа началась в 1991 г., в 1993-1994 гг. была введена первая электронная система - сначала на мэйнфрейм IBM с базой данных RB2 и простыми терминалами. Нынешняя система PortNet, пришедшая на смену старой, действует с 2000 г. и за десять лет уже несколько раз была модернизирована.

Пользователь (как правило, это судовый агент или оператор терминала) может вводить в систему следующую информацию и выполнять следующие функции:

- Заполнение уведомления о прибытии в порт, включающее название и маркировку судна, ожидаемое время прибытия, порт назначения, предыдущий порт (порты) захода, подробное описание опасного груза, уведомление о грузе (сначала на статистическом уровне, постепенно приближаясь к формату общей декларации о грузе, принятой в таможенной службе), список пассажиров, средства обеспечения судна;
- Заполнение уведомления об отбытии из порта, сходное с уведомлением о прибытии, но менее подробное (в настоящее время формат этого уведомления уточняется);
- Присвоение единого общего таможенного номера для ссылки, действительного в течение всего времени пребывания судна в порту;
- Оплата сборов за заход в порт и оформление решения портовой администрации об освобождении от сборов;
- Доступ к списку исключений, которые сделаны для судов, имеющих контракт с местной компанией по удалению отходов с судов;

- Запрос в администрацию порта о разрешении ввоза в порт конкретного опасного груза; получение ответа администрации порта на этот запрос;
- Уведомление по Международному кодексу безопасности судов, гаваней и портовых сооружений (ISPS) (уведомление о безопасности, рекомендованное Международной морской организацией);
- Уведомление терминала относительно контейнеров;
- Доступ к базе данных судов, содержащей необходимую базовую информацию о всех судах, ранее посетивших Финляндию;
- Доступ к ограниченному набору данных из базы данных Международного кодекса морской перевозки опасных грузов (IMDG);
- Доступ к базе данных международной системы классификации географических объектов UN LOCODE, включая территории портов;
- Доступ к базе данных (включая контактную информацию) по всем пользователям системы;
- Доступ к базе данных (включая контактную информацию) по портам;
- Заказ портовых услуг, таких как буксировка, водо- и электроснабжение, телефонная связь (эту услугу запрашивают крайне редко);
- Автоматическое получение 6 форм IMO FAL на основе представленной информации.

В докомпьютерную эру судовые агенты представляли (лично или по факсу) во все инстанции отдельные комплекты документов на бумаге. Одно документально подтвержденное исследование показало: число факсимильных сообщений сократилось с 50 тыс. до 365. При старой системе организации работы судовые агенты, допустив ошибку в документе, не хотели второй раз отправлять по факсу или лично приносить исправленный текст - они просто этого не делали. Поскольку формы должны были быть полностью заполнены, судовым агентам приходилось просто придумывать те данные, которых они не знали. Сегодня судам для заполнения нового уведомления требуется просто скопировать информацию из старого уведомления, внеся в него изменения там, где это необходимо. Портовая администрация также часто использует информацию из системы PortNet для выставления счетов.

## 2.10 Единый административный документ для стран ЕС: инструмент унификации

Единый административный документ для стран ЕС (EU Single Administrative Document - SAD) - это действующий на всей территории Европейского Союза формат таможенной декларации (ЕС, DG Taxation and Customs Union, 2006a). Он был введен в действие в 1988 г. с целью унифицировать сбор данных для таможенных деклараций в государствах ЕС. Документ используется в торговле ЕС с третьими странами и для перемещения товаров, произведенных за пределами ЕС, по территории Европейского Союза.

Цели введения Единого административного документа:

1. Обеспечить открытость национальных административных требований. Такая открытость позволит обеспечить прогресс и упрощение процедур;
2. Упростить и сократить документооборот (включая статистическую, налоговую, транспортную документацию и документы по валютному регулированию);
3. Сократить объем информации и унифицировать данные, необходимые для оформления документов;
4. Создать один язык, понятный всем государствам-членам ЕС. Тем самым снимаются языковые проблемы, которые возникают при подаче документов из разных стран и создаются условия для создания общих кодов и унификации данных, которыми могут обмениваться государства-члены ЕС.

Страны-члены Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ) также используют Единый административный документ для стран ЕС со времени его введения в 1988 г. Государства ЕС и ЕАСТ значительно продвинулись в деле расширения действия Конвенция об упрощении формальностей в торговле товарами (Convention Concerning the Simplification of Formalities in Trade in Goods). Был также разработан механизм, позволяющий третьим странам присоединяться к данной конвенции и использовать Единый административный документ. Все страны, являющиеся кандидатами на вступление в ЕС, обязаны внедрять и использовать SAD еще до присоединения к ЕС, а также быть подготовленными в операционном, правовом и техническом плане к общей транзитной системе. Другие страны также высказали заинтересованность в использовании Единого административного документа, а некоторые уже начали использовать его на национальном уровне.

## 2.11 Соглашения о сотрудничестве

Соглашения о сотрудничестве могут заключаться в разных формах.

### 2.11.1 Меморандумы о взаимопонимании

Меморандумы о взаимопонимании широко используются для закрепления отношений между несколькими сторонами, в т. ч. отношений между различными департаментами и ведомствами в рамках одного правительства. Меморандумы также подписывают, чтобы закрепить роли и обязанности различных контролирующих служб на границах. Меморандумы становятся юридически обязательными документами в том случае, если они содержат такие правовые положения, как обязательства сторон, арбитраж и взаимное признание условий соглашения. Эти документы также часто используются для модификации

**Во вставке 2.8 рассказывается о подписанной США Инициативе в области обеспечения безопасности контейнерных перевозок (ИБК). Информация основывается на публикации Таможенного и пограничного агентства США «Инициатива в области обеспечения безопасности контейнерных перевозок: стратегический план на 2006-2011 гг.» (*Container Security Initiative: 2006-2011 Strategic Plan*) и материалах сайта Министерства внутренней безопасности США. Более подробное описание данной инициативы можно найти в Главе 3 «Как сочетать соблюдение требований безопасности с содействием торговле и развивать партнерские отношения с частным сектором».**

#### ВСТАВКА 2.8

##### США: Инициатива в области обеспечения безопасности контейнерных перевозок

Инициатива США в области обеспечения безопасности контейнерных перевозок (ИБК) призвана ответить на угрозу безопасности на границах и международной торговле, которая может возникнуть в результате использования террористами морских контейнеров для доставки оружия. ИБК предусматривает, что все контейнеры, представляющие потенциальный риск, должны выявляться и досматриваться в иностранных портах еще до погрузки на суда и отправки в США. Таможенное и пограничное агентство США (СВР) направило в иностранные порты межведомственные бригады из своих сотрудников и представителей Иммиграционной и таможенной полиции США (ICE) для совместной работы с зарубежными коллегами. Цель их деятельности - выявлять и проводить предварительную проверку контейнеров, а также разрабатывать дополнительные следственные версии, связанные с террористической угрозой в отношении контейнерных грузов, направляемых в США. ИБК помогла американским таможенникам и таможенным органам других стран совместно выработать критерии для выявления подозрительных контейнеров. Такие контейнеры перед отправкой в порты США обследуются без вскрытия (по технологии бесконтактного досмотра) и с использованием технологии обнаружения радиоактивного излучения.



**Процедура опечатывания контейнера после его досмотра.**

отдельных положений уже действующих договоров с тем, чтобы избежать подписания договора заново. Преимущество меморандумов о взаимопонимании заключается в том, что они не требуют утверждения со стороны правового департамента правительства, что облегчает процесс их подписания и реализации. Как отмечалось выше, при введении интегрированного или скоординированного управления на границах заинтересованные ведомства во многих случаях заключают меморандумы о взаимопонимании.

### 2.11.2 Двусторонние соглашения

Ход реализации двусторонних соглашений по пограничным вопросам и их известность зависят от самих соглашений и того, какое отражение положения этих соглашений нашли в национальной нормативно-правовой базе. Как правило, речь идет только о принятии новых внутренних правил, процедур и документации. Однако в ряде случаев двусторонние соглашения получают широкую известность. В качестве примера можно привести Инициативу США в области обеспечения безопасности контейнерных перевозок (US Container Security Initiative). В соответствии с ней американские таможенные инспекторы были направлены на работу в иностранные порты, что принесло широкую известность двусторонним соглашениям между США и соответствующими странами (см. Вставку 2.8). По мере того, как растет необходимость в таможенном контроле на всех этапах цепей поставок (а не только на границе), растет и осознание необходимости этой формы международного сотрудничества. Подписание большого числа торговых соглашений, особенно в секторах с высокими таможенными пошлинами, также стимулирует страны к укреплению двустороннего сотрудничества.

### 2.11.3 Многосторонние соглашения

Сама природа многосторонних соглашений редко позволяет применять их напрямую на границах. Если же применить их все же необходимо, то, как правило, требуется включить соответствующие положения в национальное законодательство. Именно так обстоит дело с соглаше-

ниями ВТО, которые, например, предусматривают, что тарифы для стран, пользующихся статусом наибольшего благоприятствования, служат основой для определения внутренних тарифов, применяемых на границе при взимании пошлин и сборов. Более подробно многосторонние соглашения и международные конвенции описаны в Главе 1 «Торговля и таможня: международные правовые рамки».

### 2.11.4 Сотрудничество с соседними государствами

Для государства координация деятельности своих различных ведомств на границе является сложной задачей, но координация с ведомствами другого государства требует учета еще большего числа дополнительных факторов. Координация имеет ряд преимуществ. Быстрое пересечение границы между двумя странами позволяет торговым компаниям эффективно обслуживать своих клиентов по обеим сторонам границы, а значит, расширять территорию своей деятельности. Координация также позволяет таможенным органам разных стран объединить усилия на пунктах пересечения границы и тем самым снизить свои затраты. Для координации усилий по поддержанию пограничного режима таможенные органы сегодня применяют следующие модели и методы.

#### *Система «одной остановки» в пунктах пересечения границы в рамках сотрудничества сопредельных государств*

Общепринятого определения системы «одной остановки» в пунктах пересечения границы не существует, и создание таких пунктов может регулироваться самыми разными документами - от меморандумов о взаимопонимании до двусторонних соглашений. В публикации ВТамО перечислены следующие черты системы «одной остановки» в пунктах пересечения границы (Kieck, 2010):

- офисы ведомств обоих государств располагаются близко друг от друга, образуя «одну остановку» для пересечения границы;
- в зоне (зонах) контроля находятся представители обоих государств, которые действуют в соответствии со своим национальным законодательством;
- в зоне контроля располагаются служебные помещения, зона досмотра и иные необходимые помещения и оборудование; зона контроля, как правило, располагается на территории лишь одного из государств;
- иммиграционные формальности, экспортные и импортные процедуры осуществляются между двумя странами в бесперебойном режиме;
- инспекция и необходимый досмотр грузов и транспортных средств, как правило, осуществляются в присутствии представителей обоих государств.

Преимущества системы «одной остановки» в пунктах пересечения границы можно условно разделить на правоприменительные и экономические. Тот факт, что контро-



Вставка 2.9 представляет собой выдержку из пресс-релиза ЮНКТАД, опубликованного 4 февраля 2011 г.; полный текст пресс-релиза размещен на официальном сайте ЮНКТАД.

#### ВСТАВКА 2.9

### Двустороннее сотрудничество: соглашение о транзитной торговле между Афганистаном и Пакистаном

В середине февраля 2011 г. Афганистан и Пакистан приступили к реализации нового соглашения, целью которого было облегчить торговлю, как транзитную, так и двустороннюю. В соглашении, подписанном в октябре 2010 г., были учтены известные рекомендации ЮНКТАД о содействии торговле с целью стимулирования экономического развития этих двух стран.

Соглашение о транзитной торговле между Афганистаном и Пакистаном пришло на смену Соглашению о транзитной торговле через территорию Афганистана, подписанному в 1965 г. между этими странами с целью содействовать импорту товаров в Афганистан и экспорту из Афганистана через пакистанский порт Карачи. Нынешнее соглашение разрешает использовать большее число портов и перевозчиков, включая афганские грузовики, а также повысить число пунктов пересечения границы. Кроме того, новое соглашение разрешает экспорт афганских товаров через сухопутную границу между Пакистаном и Индией. Соглашение также предусматривает использование афганской территории для торговли между Пакистаном и странами Центральной Азии.

ЮНКТАД давно пропагандировала преимущества, которые транзитная торговля может принести Афганистану и Пакистану. Для Афганистана главное преимущество заключается в расширении доступа через порты Пакистана к иностранным рынкам. Для Пакистана особенно важно расширить доступ к рынкам Центральной Азии. Кроме того, транзитная торговля, т.е. перемещение товаров через территорию обоих государств в обоих направлениях, может генерировать дополнительные доходы в результате более активного использования афганских служб логистики. Афганистан

не имеет выхода к морю, однако его географическое положение способно обеспечить ему роль своего рода «ворот» во внутренние рынки стран Центральной Азии. В Пакистане среди выигравших в результате увеличения торговых потоков из Афганистана и в Афганистан можно назвать в первую очередь порт Карачи, а также местных импортеров и экспортеров. В долгосрочном плане экономический выигрыш от развития торговли поможет сократить операционные расходы всех торговых компаний. Снижение операционных расходов, в свою очередь, содействует развитию международной торговли, в результате возникает то, что экономисты называют «механизмом взаимного усиления».

В обеих странах ЮНКТАД реализует ряд проектов содействия торговле, которые финансируются Всемирным банком и ставят целью сделать более эффективным двусторонний режим транзитной торговли между Пакистаном и Афганистаном. С целью вывода внешней торговли Пакистана на уровень международных стандартов министерство торговли страны в сотрудничестве с ЮНКТАД приступило в 2001 г. к реализации Проекта содействия развитию национальной торговли и транспорта. Помимо прочих достижений, проект содействовал созданию Национального комитета развития национальной торговли и транспорта и введению Единого административного документа для оформления товаров, ввозимых и вывозимых из страны. Используемый в настоящее время формат грузовой декларации учитывает требования Единого административного документа. В сотрудничестве с Национальным комитетом и Министерством торговли ЮНКТАД с 2010 г. реализует второй проект содействия развитию торговли и транспорта. Одна из задач нового проекта - обеспечение более эффективных международных транзитных торговых потоков, включая реализацию Соглашения о транзитной торговле между Афганистаном и Пакистаном, а также принятие иных мер, направленных на выход Пакистана на рынки Центральной Азии.

В Афганистане ЮНКТАД с 2004 г. сотрудничает с министерствами финансов и торговли. Проект ЮНКТАД по срочной модернизации таможни и содействию торговле включает внедрение разработанной ЮНКТАД Автоматизированной системы обработки таможенных данных (АСИКУДА) и поддержку вступления Афганистана во Всемирную торговую организацию. В рамках проекта ЮНКТАД были также поддержаны переговоры по Соглашению о транзитной торговле между Афганистаном и Пакистаном и будет оказана помощь в его реализации.



Грузовики пересекают границу и въезжают в Афганистан.

лирующие службы на границе двух стран действуют бок о бок, позволяет им обмениваться знаниями и опытом и лучше использовать имеющиеся ресурсы (инфраструктуру, сканеры, персонал и пр.), что повышает эффективность их работы. Кроме того, совместная работа облегчает коммуникации, значительно сокращает затраты и время ожидания.

В статье, недавно изданной Международной сетью таможенных университетов, сделано следующее важное замечание (Kieck, 2010, p. 7): «Концепция «одной остановки» может применяться и для борьбы с мошенничеством, поскольку таможенная очистка грузов осуществляется на основе единой декларации, что исключает возможность подмены документов».

**Вставка 2.10 составлена на основе отчета миссии MOM по оценке и мониторингу, озаглавленном «Укрепление интегрированного управления на границах на Западных Балканах и в Турции» (Assessment and Monitoring Mission Report (AMR): Strengthening Integrated Border Management in the Western Balkans and Turkey, International Organization for Migration, 2010, p. 23).**

#### **ВСТАВКА 2.10**

##### **Реализация принципа «одной остановки» в пунктах пересечения границы в Албании**

В Албании введены совместные стандартные правила и процедуры, направленные на внедрение принципа «одной остановки» в работу пунктов пересечения границы. На всех основных пунктах были созданы общие группы по интегрированному управлению на границах в составе таможенной и иных служб. Осуществляется оценка рисков, которая регулируется специальным правовым документом, разработанным министерствами внутренних дел, финансов, сельского хозяйства, продовольствия и защиты потребителей. В документе обозначены формы сотрудничества, предусматривающего обмен информацией между

всеми контролирующими службами на границе, совместно осуществляющими оценку рисков. Заинтересованные албанские ведомства предприняли ряд шагов, направленных на реализацию концепции «единого окна». Речь идет, в т. ч., о подписании в январе 2009 г. соглашения между Таможенной службой и Пограничной и миграционной полицией Албании о движении людей и грузов через границу с бывшей югославской Республикой Македония и Грецией. Сейчас данный проект осуществляется на экспериментальной основе.

**Вставка 2.11 основана на информации, предоставленной Государственным таможенным комитетом Республики Беларусь**

#### **ВСТАВКА 2.11**

##### **Система «одной остановки» в белорусских пунктах пересечения границы**

Система «одной остановки» в белорусских пунктах пересечения границы объединила в одном месте все пограничные контролирующие ведомства - таможенную, пограничную, ветеринарную, медицинскую службы и другие ведомства. Полезный результат заключается в том, что никому из пересекающих границу теперь не приходится делать более одной остановки, за исключением остановок на дорожных знаках на территории пункта пересечения границы.

Новая система контроля на пункте пересечения границы действует следующим образом:

- контроль и пропуск пересекающих границу лиц, транспортных средств, на которых они передвигаются, и товаров, которые они перевозят, осуществляется в одном месте; при этом, как правило, никому не приходится выходить из машины;
- сотрудники различных государственных контролирующих служб подходят к припаркованным автомо-

биям и совместно осуществляют необходимые процедуры (задают вопросы, осматривают транспортное средство и т.д.);

- сотрудники контролирующих служб оформляют необходимые документы, передавая их напрямую друг другу;

Преимущества системы «одной остановки» заключаются в следующем:

- время полного оформления всех документов в пунктах пересечения границы сократилось (до 2-3 минут для тех, кто направляется по «зеленому коридору», и 15 минут для тех, кто движется по «красному коридору»);
- пересечение границы облегчилось (не нужно выходить из машины).

**Вставка 2.12 основана на публикации Kieck, 2010, pp. 6–7.**

#### **ВСТАВКА 2.12**

##### **Конкретный пример: сотрудничество между Норвегией и Швецией**

В пунктах пересечения границы между Норвегией и Швецией сотрудники контролирующих служб одной страны имеют право осуществлять контроль от имени не только своей, но и другой страны. Такая модель организации системы «одной остановки» требует высокого уровня координации и, что особенно важно, высокого уровня взаимного доверия.

Данная концепция, как правило, предполагает, что все функции контроля на границе осуществляются в одном месте. Однако на переходном этапе возможна ситуация, когда таможенные органы могут в принципе договориться о совместном таможенном контроле, а другие функции, например, иммиграционный контроль, будут по-прежнему осуществляться раздельно. В некоторых пунктах пересечения границы даже такое частичное объединение усилий может дать значительную экономию времени и повысить эффективность работы, а со временем систему «одной остановки» можно будет распространить и на другие контролирующие службы на границе.

**Вставки 2.13 и 2.14 процитированы из Технической записки № 14, январь 2011 г., Трастового фонда ЮНКТАД по содействию переговорам об облегчении торговли (UNCTAD Trust Fund For Trade Facilitation Negotiations, Technical Note No. 14, January 2011 (Rev.3)), (см. сайт ЮНКТАД).**

#### **ВСТАВКА 2.13**

##### **Пункт пересечения границы между Зимбабве и Замбией: преимущества для развития торговли**

В декабре 2009 г. завершилась последняя фаза пересмотра дорожной инфраструктуры в странах Африки, и это дало новый импульс развитию торговли на континенте.

После того как на границе между Замбией и Зимбабве была создана система «одной остановки», время ожидания грузового транспорта на границе сократилось вдвое. Это способствовало улучшению делового и инвестиционного климата.

Данный пункт пересечения границы был включен в программу модернизации коридора «север - юг» - одного из основных торговых путей на африканском континенте, проходящего через территорию Танзании, Демократической Республики Конго, Замбии, Малави, Ботсваны, Зимбабве, Мозамбика и ЮАР. Задержка

на границе означает дополнительные затраты для бизнеса, ведь приходится компенсировать расходы торговым фирмам, чьи водители по несколько дней ждут оформления своих документов. Такое положение дел также снижает заинтересованность крупных международных компаний в торговле с Африкой, ведь в Европе грузы можно доставить за считанные дни, а в Африке сроки доставки измеряются неделями. Например, отправка одной партии меди с «медного пояса» в Демократической Республике Конго в один из южных портов может занять две-три недели, в то время как аналогичная доставка в Европе займет 48 часов. Новый пункт пересечения границы позволит наладить процесс пограничного контроля и сделать так, чтобы документы нужно было представлять только один раз.

#### **ВСТАВКА 2.14**

##### **Граница между ЮАР и Мозамбиком и другие примеры объединенных пунктов пересечения границы в Западной Африке**

В сентябре 2007 г., после семи лет подготовительной работы, президенты ЮАР и Мозамбика подписали двустороннее соглашение о создании на границе между двумя странами объединенного пункта пересечения границы. ЮАР согласилась финансировать создание необходимой инфраструктуры, и в настоящее время обе страны формируют двусторонние рабочие группы, ответственные за подготовительную работу. Этим техническим группам поручены следующие вопросы: разработка правовых рамок, создание инфраструктуры, информационные технологии, организация работы пункта, подбор и подготовка кадров, охрана труда и безопасность, пограничный режим. Кроме того, было создано специальное подразделение, отвечающее за коммуникации, с тем, чтобы все заинтересованные стороны - и государство, и частный сектор - получали необходимую информацию и консультации.

В Западной Африке планируется создать объединенные пункты пересечения границы между Ганой и Буркина-Фасо, между Буркина-Фасо и Мали, между Сенегалом и Мали. Эти инициативы реализуются в рамках программы модернизации транспортного коридора, финансируемой правительствами заинтересованных стран, а также ЕС, Африканского банка развития и Всемирного банка. Основная часть подготовительной работы была выполнена Комиссией Западноафриканского экономического и валютного союза. Значительный прогресс достигнут в разработке типового соглашения о правовых и организационных основах, об инфраструктуре и координации работы пункта пересечения границы.



**Организация «одной остановки» в пунктах пересечения границ дает много преимуществ.**

### ***Объединенные пункты пересечения границы и экстерриториальная юрисдикция***

В соглашениях о системах «одной остановки» должны быть тщательно прописаны вопросы экстерриториальной юрисдикции (Киев, 2010, р. 10), в т. ч. в обязательном порядке должны быть отражены следующие вопросы:

- четкая демаркация границы и пограничной зоны;
- порядок прохождения различных видов контроля;
- полномочия сотрудников контролирующих служб на границе, включая юрисдикцию в случае наруше-

ний и иммунитеты сотрудников иностранных контролирующих служб;

- ограничение территории, где проводятся процедуры контроля, выделенными для этой цели контрольными зонами;
- оформление в первую очередь документов страны выезда, затем страны въезда;
- подробное описание процедуры передачи сборов, собранных в контрольной зоне одной страны, в другую страну въезда, а также процедуры передачи задержанных и конфискованных грузов.

### **2.11.5 Региональное сотрудничество**

В рамках таможенного союза группа стран может договориться о взаимной отмене таможенных сборов и о размере тарифа на импорт из других стран мира. Таможенный союз представляет собой весьма мощный инструмент регионального сотрудничества, о чем свидетельствуют приведенные ниже примеры.

Если у стран есть общие границы, то во многих случаях они стремятся наладить региональное сотрудничество. В качестве примера можно привести сотрудничество между ЕС и соседними странами.

Помимо налаживания контактов с восточными соседями, ЕС участвует в распространении накопленного положительного опыта во всех частях мира. Еще одним примером является его взаимодействие с государствами Центральной Азии.

**Вставка 2.15** подготовлена на основе брошюры «ЕврАзЭС сегодня» (“EurAsEC Today”) (2011), с которой можно ознакомиться на сайте ЕврАзЭС.

#### **ВСТАВКА 2.15**

### **Региональное сотрудничество таможенных органов в рамках ЕврАзЭС**

ЕврАзЭС действует с октября 2000 г. Государства-члены Сообщества: Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация и Таджикистан. Узбекистан был принят в ЕврАзЭС в 2005 г. (до этого он, также как и Армения, Республика Молдова и Украина, имел статус наблюдателя). Однако в 2008 г. Узбекистан принял решение о приостановлении членства в Сообществе. Одна из целей ЕврАзЭС - содействовать экономической интеграции государств-членов, в т. ч. посредством создания регионального таможенного союза и общего рынка.

Реализуя поставленные задачи, в ноябре 2009 г. главы государств-членов ЕврАзЭС подписали соглашение о Таможенном кодексе Таможенного союза. 1 января 2010 г. вступили в силу правовые акты, регулирующие деятельность Таможенного союза Белоруссии, Казахстана и Российской Федерации, в т. ч. определяющие номенклатуру товаров, таможенные тарифы, правила

предоставления льготных таможенных пошлин и введения импортных ограничений. Кодекс Таможенного союза вступил в силу 1 июля 2010 г., и с этого дня на белорусско-российской и российско-казахстанской границе был отменен таможенный контроль.

Создание Таможенного союза привело к созданию на территории трех государств единой таможенной зоны с едиными таможенными правилами, процедурами и организацией работы, общими тарифными и нетарифными нормативами.

ЕврАзЭС также приступил к разработке Единого административного документа для торговой документации и системы «единого окна». С 2003 г. действует Единая товарная номенклатура внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, основанная на Гармонизированной системе описания и кодирования товаров (ГС) и использовании десятизначной Классификации и обозначения стандартов.

**Вставка 2.16** основывается на материалах сайта Миссии ЕС по приграничной помощи Молдове и Украине (EUBAM, 2010 а-с).

#### **ВСТАВКА 2.16**

### **Миссия ЕС по приграничной помощи Молдове и Украине (EUBAM)**

Миссия ЕС по приграничной помощи Молдове и Украине (EUBAM) представляет собой хороший пример миссии по оказанию содействия, направленного на повышение эффективности работы пограничной и таможенной служб.

Миссия начала работу 30 ноября 2005 г. по совместному запросу президентов Молдовы и Украины. Деятельность EUBAM полностью координируется и финансируется ЕС. Миссия является консультативным техническим органом, не имеющим исполнительных полномочий. Ее цель - внести значимый вклад в обеспечение качественной работы таможенных и иных контролирующих служб на границе и содействовать развитию контактов и торговых связей между гражданами и компаниями Молдовы и Украины. Миссия реализуется Программой развития ООН, которая обеспечивает ей необходимую административную и материально-техническую поддержку.

Цели и задачи EUBAM:

- работать совместно с Республикой Молдова и Украиной в деле согласования стандартов и правил пограничного режима с правилами и стандартами, принятыми в странах ЕС;

- содействовать повышению профессиональной подготовки оперативных сотрудников украинской и молдавской таможен и пограничных служб;
- содействовать созданию системы оценки рисков;
- развивать сотрудничество и взаимодействие между таможенной и пограничной службами, а также между таможенными и правоохранительными органами;
- содействовать развитию трансграничного сотрудничества.

Как работает EUBAM:

- оказывает содействие и консультирует по стандартам пограничного режима, информирует о положительном опыте в этой области;
- организует обучение и консультации на рабочих местах;
- содействует созданию системы оценки рисков;
- организует визиты и инспекционные поездки, в т. ч. выборочные проверки.

**Вставка 2.17** основывается на материалах сайта реализуемой ЕС Программы содействия управлению границами в Центральной Азии (BOMCA) (ЕС, 2009b).

#### **ВСТАВКА 2.17**

### **Программа ЕС по содействию управлению границами в Центральной Азии (BOMCA)**

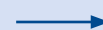
Реализуемая ЕС Программа содействия управлению границами в Центральной Азии (BOMCA) направлена на поддержку эффективного пограничного режима в этом регионе. BOMCA, одна из самых крупных программ технического содействия Европейской комиссии в Центральной Азии, реализуется с 2002 г. по предложению Центрально-азиатской инициативной группы по безопасности границ (CABS). В качестве исполнительного агентства выступили ПРООН и ее представительство в Бишкеке. В период с 2003 по 2010 гг. объем финансирования программы составил 27,7 млн. евро, из которых 25,7 млн. евро были выделены ЕС.

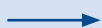
Программа BOMCA ставит целью использование в Центральной Азии передового опыта европейских стран по внедрению интегрированного управления на границах. Программа включает три компонента:

- рекомендации по выработке политики, законодательной и институциональной реформе: в рамках программы в каждой стране созданы межведомственные министерские комиссии и рабочие группы; в их рамках директивные органы знакомятся с различными вариантами внедрения интегрированного

управления на границах (IBM), и иницируются необходимые для IBM законодательные и институциональные реформы;

- укрепление потенциала национальных структур в области обучения: программа содействовала обновлению и переоснащению учебных центров для работников контролирующих служб на границе во всех странах реализации программы; включение в учебные программы вопросов создания IBM и организация обучения преподавателей по тематике IBM с использованием передовых европейских методик;
- реализация пилотных моделей внедрения IBM: в отдельных аэропортах, морских портах и на отдельных участках границы в Центральной Азии была создана соответствующая инфраструктура, доставлено необходимое оборудование, и на рабочих местах организовано обучение для сотрудников контролирующих служб на границе. Цель таких проектов - создать для правительств возможности тестирования IBM на этих пилотных объектах, что предусмотрено следующими этапами программы.





В ходе седьмого этапа, который начался в 2009 г., в рамках программы было продолжено оказание содействия по следующим направлениям:

- поддержка институциональных преобразований в Казахстане, Кыргызской Республике и Таджикистане посредством содействия в пересмотре действующего пограничного режима и разработке его новых моделей;
- содействие Таджикистану в обустройстве таджикско-афганской границы; после вывода с границы в июне 2005 г. российских пограничных войск состояние пограничной инфраструктуры остается

неудовлетворительным, а условия жизни и работы сотрудников контролирующих служб на границе нуждаются в улучшении, чтобы обеспечить должную безопасность границы;

- укрепление инфраструктуры вдоль торговых и транзитных коридоров: более эффективное управление трансграничным и межрегиональным торговым обменом - это важнейшее условие экономического развития стран Центральной Азии, не имеющих выхода к морю; в то же время необходимо пресекать нелегальные потоки товаров.

## Выводы

Поток разнообразных товаров, пересекающий сегодня границы, заставляет решать задачи не только пресечения и предотвращения нелегальной деятельности, но и расширения компетенции контролирующих служб на границе - от ветеринарного контроля до выявления опасных грузов. Такой широкий спектр задач требует большого объема знаний, которые, возможно, имеются у разных государственных учреждений, но их вряд ли можно найти в каком-либо одном ведомстве. Таким образом, в деле обеспечения эффективного управления на границах на первый

план выходит развитие сотрудничества между различными государственными учреждениями и сотрудничества с торговыми компаниями (которые в конечном итоге являются основными пользователями пунктов пересечения границы). Сотрудничество необходимо развивать и с соседними странами, причем не только с целью контролировать общие границы, но с целью облегчить легальные торговые потоки через общие границы. Активизации сотрудничества содействуют и международные партнеры, с которыми, например, можно заключать соглашения о взаимном признании и устанавливая долгосрочные связи.

## Библиография

- Alaluusua, Jouko, 5-6 March 2009, *Border crossing issues: Finland-Russia* [pdf], Ministry of Transport and Communications Finland. См. [www.internationaltransportforum.org/Proceedings/Border2009/09Alaluusua.pdf](http://www.internationaltransportforum.org/Proceedings/Border2009/09Alaluusua.pdf) [последнее посещение 27 марта 2011 г.].
- Aniszewski, S., June 2009, WCO Research Paper No. 2 "Coordinated Border Management – A concept paper" [pdf]. См. [www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/research/cbm.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/research/cbm.pdf) [последнее посещение 27 сентября 2011 г.].
- Asia Pacific Customs News, 2009, issue 31, *Korea Customs policies in the global economic crisis*. См. [www.wcoasiapacific.org](http://www.wcoasiapacific.org) [последнее посещение 27 сентября 2011 г.].
- Canada Border Services Agency, 2010, *Free and Secure Trade* [website]. См. [www.cbsa-asfc.gc.ca/prog/fast-expres/menu-eng.html](http://www.cbsa-asfc.gc.ca/prog/fast-expres/menu-eng.html) [последнее посещение 3 ноября 2010 г.].
- Council of Europe, 2003, *Cross Border Cooperation in the Combating of Organised Crime: Organised Crime - Best Practice Survey n°5* [pdf]. См. [www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/BestPractice5E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/organisedcrime/BestPractice5E.pdf) [последнее посещение 11 октября 2010 г.].
- Doyle, T., 2009, *A Future Perspective of Border Management* [pdf]. См. [www.internationaltransportforum.org/Proceedings/Border2009/09Doyle1.pdf](http://www.internationaltransportforum.org/Proceedings/Border2009/09Doyle1.pdf) [последнее посещение 4 ноября 2010 г.].
- Doyle, T., 2010, *Collaborative border management* [pdf] in World Customs Journal/International Network of Customs Universities, volume 4, number 1. См. [www.worldcustomsjournal.org/media/wcj/-2010/1/Doyle.pdf](http://www.worldcustomsjournal.org/media/wcj/-2010/1/Doyle.pdf) [последнее посещение 27 сентября 2011 г.].
- Emarketing Experts, 2006, Frontex [website]. См. [www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu) [последнее посещение 10 ноября 2010 г.].
- EUBAM, 2010a, *Background Note on the Mission* [website]. См. [www.eubam.org/index.php?action=show&sid=hy2v3j6pfsy1ivv9ed6ahbhkcrfp6pie&id=213](http://www.eubam.org/index.php?action=show&sid=hy2v3j6pfsy1ivv9ed6ahbhkcrfp6pie&id=213) [последнее посещение 7 ноября 2010 г.].
- EUBAM, 2010b, *What are our goals and objectives?* [Website]. См. [www.eubam.org/index.php?action=group&group=3&sid=hy2v3j6pfsy1ivv9ed6ahbhkcrfp6pie](http://www.eubam.org/index.php?action=group&group=3&sid=hy2v3j6pfsy1ivv9ed6ahbhkcrfp6pie) [последнее посещение 26 октября 2010 г.].
- EUBAM, 2010c, *EUBAM expands cooperation with World Customs Organization* [website]. См. [www.eubam.org/index.php?action=show&sid=hy2v3j6pfsy1ivv9ed6ahbhkcrfp6pie&id=931](http://www.eubam.org/index.php?action=show&sid=hy2v3j6pfsy1ivv9ed6ahbhkcrfp6pie&id=931) [последнее посещение 26 октября 2010 г.].
- EuropeAid, 2009, *Training Manual on Integrated Border Management in EC External Cooperation* [pdf]. См. [http://syb.icisleri.gov.tr/ortak\\_icerik/syb/IBM\\_Training\\_Manual.pdf](http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/IBM_Training_Manual.pdf) [последнее посещение 11 ноября 2010 г.].
- EurAsEC, 2011, EurAsEC Today [pdf]. См. [www.evrazes.com/i/other/EurAsEC-today\\_eng.pdf](http://www.evrazes.com/i/other/EurAsEC-today_eng.pdf) [последнее посещение 27 сентября 2011 г.].
- European Commission (EC), 2007, *Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans* [pdf]. См. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/cards/publications/ibm\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/ibm_guidelines_en.pdf) [последнее посещение 10 ноября 2010 г.].
- European Commission (EC), 2006a, *The single administrative document (SAD): Characteristics* [pdf]. См. [http://ec.europa.eu/taxation\\_Customs/reИсточники/documents/sad-characteristics\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_Customs/reИсточники/documents/sad-characteristics_en.pdf) [последнее посещение 14 октября 2010 г.].
- European Commission (EC), 2006b, *The single administrative document (SAD): Presentation and use of the form* [pdf]. См. [http://ec.europa.eu/taxation\\_Customs/reИсточники/documents/presentation\\_and\\_use\\_of\\_the\\_form\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_Customs/reИсточники/documents/presentation_and_use_of_the_form_en.pdf) [последнее посещение 14 октября 2010 г.].
- European Commission (EC), 2009a, *Cross-Border Cooperation within the European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI)* [website]. См. [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/enpi-cross-border/index_en.htm) [последнее посещение 7 октября 2010 г.].
- European Commission (EC), 2009b, *Border Management Programme in Central Asia (BOMCA)* [website]. См. [http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation-central-asia/border-management-fight-against-drugs/bomca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation-central-asia/border-management-fight-against-drugs/bomca_en.htm) [последнее посещение 2 ноября 2010 г.].
- European Union (EU), 2010, *PRESS RELEASE: Integrated Border Management Training in Uzbekistan* [pdf]. См. [http://bomca.eu/upload/docs/pressrelease/1510\\_UZB\\_IBM%20Skills%20Training\\_ENG1.pdf](http://bomca.eu/upload/docs/pressrelease/1510_UZB_IBM%20Skills%20Training_ENG1.pdf) [последнее посещение 11 ноября 2010 г.].
- IOM, Budapest 2010, *Assessment and Monitoring Mission (AMT) Report: Strengthening Integrated Border Management in the Western Balkans and Turkey*. См. [http://syb.icisleri.gov.tr/ortak\\_icerik/syb/Assessment\\_and\\_Monitoring\\_Mission\\_Report\\_final.pdf](http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Assessment_and_Monitoring_Mission_Report_final.pdf) [последнее посещение 31 марта 2011 г.].
- Kieck, E., 2010, *Coordinated border management: Unlocking trade opportunities through one stop border posts* [pdf]. См. [www.worldCustomsjournal.org/media/wcj/-2010/1/Kieck.pdf](http://www.worldCustomsjournal.org/media/wcj/-2010/1/Kieck.pdf) [последнее посещение 1 ноября 2010 г.].
- Lao People's Democratic Republic, Socialist Republic of Vietnam, 2005, *Memorandum of Understanding* [pdf]. См. [www.adb.org/Documents/Others/GMS-Agreement/MOU-Lao-Bao-Dansavanh.pdf](http://www.adb.org/Documents/Others/GMS-Agreement/MOU-Lao-Bao-Dansavanh.pdf) [последнее посещение 12 октября 2010 г.].
- Marenin, O., 2010, *Challenges for Integrated Border Management in the European Union, No. 17*, [pdf]. См. [http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF09/...ed59.../OP17\\_Marenin.pdf](http://se2.dcaf.ch/serviceengine/Files/DCAF09/...ed59.../OP17_Marenin.pdf) [последнее посещение 10 ноября 2010 г.].
- Menon, A., 2009, *Coordinated Border Management (CBM): Customs in the XXI Century* [pdf]. См. [www.unecp.org/trans/seminars/docs/WP30\\_Jun09\\_Menon.pdf](http://www.unecp.org/trans/seminars/docs/WP30_Jun09_Menon.pdf) [последнее посещение 10 октября 2010 г.].
- Official Gazette of Montenegro, 2008, *Agreement on Mutual Cooperation in Integrated Border Management* [pdf]. См. [www.questionnaire.gov.me/Annexes/Annex183.pdf](http://www.questionnaire.gov.me/Annexes/Annex183.pdf) [последнее посещение 12 ноября 2010 г.].
- OSCE, 2005, *Border Security and Management Concept: Framework for Co-operation by the OSCE Participating States* [pdf]. См. [www.osce.org/documents/mcs/2005/12/17436\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/mcs/2005/12/17436_en.pdf) [последнее посещение 11 ноября 2010 г.].
- Public Safety Canada, 2008, *Smart Border Declaration and Action Plan* [online]. См. [www.publicsafety.gc.ca/prg/le/bs/sbdap-eng.aspx](http://www.publicsafety.gc.ca/prg/le/bs/sbdap-eng.aspx) [последнее посещение 29 августа 2011 г.].

- UNCTAD, 2008, *Border Agency Coordination/Cooperation* [pdf]. См. [www.unctad.org/en/docs/TN14\\_BorderAgencyCoordination.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/TN14_BorderAgencyCoordination.pdf) [последнее посещение 21 октября 2010 г.].
- UNCTAD, 2011, *UNCTAD-supported Afghanistan-Pakistan transit trade agreement to take effect on 14 February* [htm]. См. [www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=14422&intItemID=1528&lang=1](http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=14422&intItemID=1528&lang=1) [последнее посещение 23 сентября 2011 г.].
- UNECE, *The Single Window Concept* [pdf]. См. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNECE/UNPAN019892.pdf> [последнее посещение 5 марта 2011 г.].
- UNESCAP, 2010, *Border Management in Central Asia: Challenges and Prospects* [pdf]. См. [www.unescap.org/tid/publication/tipub2574\\_chap2.pdf](http://www.unescap.org/tid/publication/tipub2574_chap2.pdf) [последнее посещение 15 октября 2010 г.].
- UNESCAP, 2000, *Improving Border Management to facilitate Trade in SPECA* [pdf]. См. [www.unescap.org/tid/publication/tipub2574\\_chap2.pdf](http://www.unescap.org/tid/publication/tipub2574_chap2.pdf) [последнее посещение 29 августа 2011 г.].
- SITPRO, 2008, *A UK Review of Security Initiatives in International Trade* [pdf]. См. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100918113753/http://www.sitpro.org.uk/policy/security/initiatives0108.pdf> [последнее посещение 6 April 2011]; publicly available under the *U.K. Open Government Licence for public sector information*, 2011, [вебсайт]. См. [www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/](http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/) [последнее посещение 27 сентября 2011 г.].
- U.S. Customs and Border Protection/Office of Policy and Planning of International Affairs, Container Security Initiative Division, 2006, *Container Security Initiative: 2006-2011 Strategic Plan* [pdf]. См. [www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo\\_security/csi/csi\\_strategic\\_plan.ctt/csi\\_strategic\\_plan.pdf](http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo_security/csi/csi_strategic_plan.ctt/csi_strategic_plan.pdf) [последнее посещение 28 сентября 2011 г.].
- U.S. Customs and Border Protection, 2010, *CSI in Brief* [website]. См. [www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo\\_security/csi/csi\\_in\\_brief.xml](http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/csi/csi_in_brief.xml) [последнее посещение 7 ноября 2010 г.].
- U.S. Homeland Security, *Container Security Initiative Ports*, [htm]. См. [www.dhs.gov/files/programs/gc\\_1165872287564.shtm](http://www.dhs.gov/files/programs/gc_1165872287564.shtm) [последнее посещение 28 сентября 2011 г.].
- World Bank Group, 2005, *Integrated Border Management* [pdf]. См. [www.gfptt.org/uploadedFiles/7488d415-51ca-46b0-846f-daa145f71134.pdf](http://www.gfptt.org/uploadedFiles/7488d415-51ca-46b0-846f-daa145f71134.pdf) [последнее посещение 10 ноября 2010 г.].
- World Customs Organization (2008), *Single Window – Implications for Customs Administrations* [pdf]. См. [www.wcoomd.org/files/6.SW\\_Files/SW%20Initiatives/WCO/003-Implications.pdf](http://www.wcoomd.org/files/6.SW_Files/SW%20Initiatives/WCO/003-Implications.pdf) [последнее посещение 15 октября 2010 г.].



# 3

# Как сочетать соблюдение требований безопасности с содействием торговле и развивать партнерские отношения с частным сектором

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	65
3.1 Торговля и безопасность транспортных перевозок	65
3.1.1 Проблемы безопасности транспортных перевозок	65
3.1.2 Службы и ведомства, отвечающие за безопасность границ и облегчение торговли: пример Великобритании	66
3.1.3 Регламентирующие меры обеспечения безопасности	67
3.1.4 Меры по обеспечению безопасности на национальном уровне	68
3.1.5 Многосторонние инициативы в области безопасности	69
3.1.6 Безопасность конкретных товаров: контроль, запреты и ограничения	71
3.1.7 Программы безопасности конкретных видов транспорта	72
3.1.8 Меры безопасности в конкретных отраслях	72
3.1.9 Дублирующие друг друга стандарты и методы	75
3.2 Партнерство с частным сектором	75
3.2.1 Как стать частью глобальной взаимосвязанной цепи поставок	76
3.2.2 Что такое облегчение торговли и в чем его важность	77
3.2.3 Участники процесса облегчения торговли	78
3.2.4 Как облегчить торговлю	78
3.3 Почему необходимо изменить парадигму управления трансграничными перемещениями	79
3.4 Примеры и обоснование необходимости таможенно-торгового партнерства	82
3.5 Налаживание механизма консультаций между таможенными органами и торговыми компаниями	88
3.5.1 Проблемы, которые необходимо решать	88
3.5.2 Преимущества налаженного механизма консультаций	90
3.6 Таможня и торговля: модели участия и взаимодействия	93
3.7 Организация обучения и работа с общественностью для построения таможенно-торговых партнерств	98
3.7.1 Обучение	98
3.7.2 Работа с общественностью	98
3.7.3 Решение вопросов, связанных с коррупцией	99
3.7.4 Сравнительная оценка прогресса в облегчении торговли	99
Выводы	100
Библиография	101
Дополнительные источники	102
Полезные документы по созданию национальных комитетов по облегчению торговли и транспортных перевозок	102

<b>Вставка 3.1</b>	Торговая среда	83
<b>Вставка 3.2</b>	Конкурентоспособность	84
<b>Вставка 3.3</b>	Логистика	84
<b>Вставка 3.4</b>	Уполномоченные экономические операторы	86
<b>Вставка 3.5</b>	Иордания: программа «Золотой лист»	88
<b>Вставка 3.6</b>	Взгляд из частного сектора на сотрудничество	91
<b>Вставка 3.7</b>	Взгляд из государственного сектора на сотрудничество	91
<b>Вставка 3.8</b>	Австралия: пример непрерывного облегчения торговли	92
<b>Вставка 3.9</b>	Национальные комитеты ЮНКТАД по облегчению торговли и транспортных перевозок (NTTFCs)	94
<b>Вставка 3.10</b>	Процедурные комитеты	95
<b>Вставка 3.11</b>	Великобритания: Комитет по облегчению международной торговли	96
<b>Вставка 3.12</b>	Агентство развития путем автоматизации и упрощения внешней торговли, Франция	96
<b>Вставка 3.13</b>	Настоящие государственно-частные партнерства в Юго-Восточной Европе	97
<b>Вставка 3.14</b>	Шведский совет по торговым процедурам (SWEPRO)	97
<b>Вставка 3.15</b>	«Горячие линии»	99
<b>Вставка 3.16</b>	Хронометрирование	100
<b>Рис. 3.1</b>	Рамочные стандарты безопасности ВТамО	83
<b>Таблица 3.1</b>	Заинтересованные частные компании, обращающиеся в контролирующие органы на границе	66
<b>Таблица 3.2</b>	Великобритания: методы контроля и правила обеспечения безопасности международной торговли	67
<b>Таблица 3.3</b>	Великобритания: категории и цели обеспечения безопасности	68
<b>Таблица 3.4</b>	Практические меры повышения безопасности грузоперевозок	73
<b>Таблица 3.5</b>	Технические методы повышения безопасности грузов	74
<b>Таблица 3.6</b>	Средние затраты времени на таможенное оформление импортируемых товаров в связи с введением мер облегчения торговли	78
<b>Таблица 3.7</b>	Пользователи услуг контролирующих органов на границе из частного сектора	78
<b>Таблица 3.8</b>	Изменение парадигмы управления в пунктах пересечения границы	80
<b>Таблица 3.9</b>	Содействие торговле и партнерство с бизнесом: базовые индикаторы и передовой опыт	81
<b>Таблица 3.10</b>	Таможенные органы и частные компании – пользователи их услуг: почему их нужно привлекать к участию и сотрудничеству	89

## 3. Как сочетать соблюдение требований безопасности с содействием торговле и развивать партнерские отношения с частным сектором

### Введение

По имевшимся оценкам, контейнерные перевозки в мире должны были вырасти с 104 млн. контейнеров в 2005 г. до 400-460 млн. контейнеров в 2010 г., а в 2006 г. ожидалось, что к 2015 г. объем этих перевозок составит от 510 до 610 млн. контейнеров (ЕС Taxation and Customs Union 2006, p. 1). Это означает, что все страны должны решать проблему безопасности контейнеров, прибывающих по суше и по морю в пункты пересечения границы, а также следующих по всей цепи поставок. В этих условиях многие государства разрабатывают и реализуют различные меры, направленные на обеспечение безопасности своих границ. Однако, если перекрытие границ для нелегальной торговли создает проблемы и для легального бизнеса, то такие меры будут иметь негативные последствия. Таким образом, государствам следует достигать надлежащего баланса между обеспечением безопасности своих границ и содействием легальному торговому обмену. В настоящей главе описаны некоторые меры, принимаемые сегодня на границах, а затем будет проанализировано несколько методов содействия торговле и построения партнерских связей между торговыми компаниями и государством. В целом, авторы главы стремились сформулировать комплексный подход к методам управления в пунктах пересечения границы и выработке политики в этой сфере, предусматривающий участие всех заинтересованных правительственных структур.

### 3.1 Торговля и безопасность транспортных перевозок

#### 3.1.1 Проблемы безопасности транспортных перевозок

В последние годы мы стали свидетелями возникновения различных новых рисков в сфере торговли и транспорта. Традиционно меры безопасности реализовывались для защиты торговли и грузов, однако сегодня фактором риска зачастую становятся торговля и сами грузы. В ряде случаев транспортные средства используются не только для перевозки грузов, но и даже становятся орудием преступной деятельности. Все это заставляет многие страны разрабатывать соответствующие защитные меры.

Изощренность преступной деятельности в сочетании с последними технологическими достижениями порождает технологически подкрепленную преступность, наблюдаемую в широком спектре областей. Сегодня организованные преступные группы вооружены новыми технологи-

ями, что позволяет им действовать по обеим сторонам границ и перемещать грузы на большие расстояния и из одних стран в другие.

По данным документа, подготовленного Женевским центром демократического контроля над вооруженными силами (Marepin, 2010), угрозы безопасности можно разделить на пять общих категорий:

1. «Обычные» уголовные преступления, связанные с пересечением границ (например, перегон автомобилей, украденных в одной стране, в другую страну в мастерскую по разборке автомобилей на запчасти);
2. Технические нарушения (например, отсутствие необходимых документов, пересечение границ нелегальными мигрантами и трудовыми мигрантами с неурегулированным статусом);
3. Транснациональная организованная преступность (включает разные формы и виды преступлений: контрабанда автомобилей; незаконная торговля ручным огнестрельным оружием и легким оружием; торговля наркотиками и иными субстанциями; торговля людьми; незаконная перевозка радиоактивных веществ; незаконный вывоз в другие страны



Склад контейнеров в охраняемой таможенной зоне.

отработанных опасных материалов, в т. ч. радиоактивных и иных отходов);

4. Террористическая угроза;
5. Преступления, подрывающие добросовестность выполнения своих обязанностей сотрудниками контролирующих служб на границе (коррупция и злоупотребления служебным положением).

Досмотр контейнеров, осуществляемый на пунктах пересечения границы вручную либо с использованием бесконтактных технологий обнаружения (рентген-аппаратов и детекторов радиации), может выявить наличие наркотиков, взрывчатых материалов, ядерного и химического оружия. И все же одного досмотра в пунктах пересечения границы может оказаться недостаточно: меры безопасности следует применять не только по прибытии груза на границу, но и в пунктах погрузки и вдоль всей цепи поставок.

Опасные предметы, заложенные в контейнеры в одной из точек цепи поставок, не удастся выявить, если все заинтересованные службы, включая пограничную службу (пограничную полицию), иммиграционную службу, ведомства по борьбе с наркотиками и торговлей людьми, будут действовать отдельно друг от друга, не обмениваясь информацией и оперативными данными. Решить эту проблему можно, если таможенные и иные контролирующие службы, помимо своих прямых обязанностей по досмотру, начнут применять комплексные принципы управления системой безопасности на границах.

Пограничный контроль осуществляется силами соответствующих служб по безопасности и поддержанию пограничного режима, которым торговые компании, перевозчики, агенты и другие посредники в цепях поставок представляют соответствующую информацию и таможенные декларации. Многие средства перевозки грузов - поезда, грузовики, суда, а также базовая инфраструктура, принадлежат частным компаниям, что диктует необходимость налаживать те или иные формы сотрудничества между всеми участниками цепи поставок.

### 3.1.2 Службы и ведомства, отвечающие за безопасность границ и облегчение торговли: пример Великобритании

Когда речь идет о государственных службах и ведомствах, отвечающих за разработку и реализацию политики и мер контроля, то важно не столько их количество, сколько система обмена информацией между ними. Не менее важно и то, действуют ли они самостоятельно или реализуют подход, предусматривающий участие всех заинтересованных структур. В Великобритании исполнительные функции и деятельность по формированию политики разделены, таким образом создается многоуровневая система контроля и регулирования.

Каждый элемент этой системы контроля и регулирования зависит от деклараций и иных данных, которые частные

компании представляют в соответствующие контролирующие службы на границе. При контроле в форме физической инспекции контролирующие службы основывают свои заключения на досмотре представленных компаниями товаров. Компании, действующие в сфере международной торговли, можно разделить на три категории:

1. Торговые компании
2. Компании, предоставляющие транспортные и связанные с ними услуги
3. Компании, обеспечивающие функционирование различного оборудования, установок, объектов и инфраструктуры

В нижеприведенной таблице (SITPRO 2008a, p. 9) перечислены различные типы частных компаний.

**Таблица 3.1 Заинтересованные частные компании, обращающиеся в контролирующие службы на границе**

<b>Заинтересованные частные компании</b>
<b>1. Торговые компании</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Малые и средние предприятия</li><li>• Крупные и многонациональные компании</li><li>• Иностранные компании и инвесторы</li><li>• Импортёры и экспортёры, действующие в одной отрасли</li><li>• Импортёры и экспортёры, действующие во многих отраслях</li><li>• Компании-дистрибьюторы и предприятия розничной торговли</li><li>• Агенты по покупкам и продажам</li><li>• Иностранные компании, осуществляющие экспорт из развитых стран</li><li>• Иностранные компании, осуществляющие экспорт из менее развитых стран</li></ul>
<b>2. Компании, предоставляющие транспортные и связанные с ними услуги</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Пароходства</li><li>• Операторы паромных переправ</li><li>• Авиакомпании</li><li>• Транспортные и погрузочные компании</li><li>• Железнодорожные компании, действующие на международных маршрутах</li><li>• Логистические компании</li><li>• Грузовые экспедиторы</li><li>• Таможенные брокеры</li><li>• Банки и финансовые компании</li><li>• Страховые компании</li></ul>
<b>3. Компании, обеспечивающие функционирование оборудования, установок, объектов и инфраструктуры</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Морские порты</li><li>• Паромные переправы</li><li>• Аэропорты</li><li>• Международные ж/д терминалы</li><li>• Внутренние контейнерные порты</li><li>• Портовые операторы и компании по погрузке</li><li>• Компании по обработке грузов</li><li>• Складские компании</li><li>• Компании по хранению транзитных грузов</li><li>• Поставщики услуг для комплекса портовых служб</li><li>• Поставщики ИТ-услуг (информационные технологии)</li><li>• Разработчики ИТ-систем</li></ul>

Задача таможенных и иных контролирующих служб на границе - устранять угрозы, одновременно содействуя развитию законной торговли и перемещению транспорта через границы.

### 3.1.3 Регламентирующие механизмы обеспечения безопасности

Последние годы были отмечены активным формированием регламентирующих механизмов в области безопасности. Эти механизмы призваны обеспечить контроль в сфере налогообложения торговых компаний, в сфере охраны и безопасности труда, охраны окружающей среды и здоровья, защиты прав потребителей и торговой политики. Недавно принятые меры по обеспечению безопасности стали существенной дополнительной нагрузкой для бизнеса (SITPRO 2008a, p. 5; UKTradeInfo).

В пунктах пересечения границы реализуются самые разные меры безопасности, не всегда имеющие непосредственное отношение к таможенной службе. На границе действуют и другие ведомства – полиция; подразделения органов внутренних дел; антитеррористические службы; административные органы, ответственные за контроль продуктов питания и лекарств; ветеринарная и фитосанитарная инспекция. Кроме того, таможенным службам иногда поручают осуществлять меры безопасности от имени других ведомств.



Работники склада проверяют грузовую документацию.

Таблица 3.2 Великобритания: методы контроля и правила обеспечения безопасности международной торговли

1. Уполномоченный экономический оператор (АЕО)	20. Предотвращение угрозы био-терроризма в отношении США
2. Программа в области обеспечения безопасности контейнерных перевозок	21. Программа безопасных перевозок: стопроцентный контроль всех грузов
3. Надежная компания-оператор	22. Заблаговременное уведомление таможенных органов: безопасность
4. Известный поставщик (авиаперевозки)	23. Использование дополнительных средств обнаружения – рентген-аппаратов, детекторов радиоактивных материалов, взрывчатых и химических веществ
5. Международный кодекс безопасности судов, гаваней и портовых сооружений (ISPS Code) и Международная конвенция об охране жизни людей на море (SOLAS Convention)	24. Иммиграционный контроль прибывающих пассажиров
6. Международный стандарт ISO 28000	25. Контроль водителей автомашин на въезде в страну
7. Таможенно-торговое партнерство США в борьбе с терроризмом (С-ТРАТ)	26. Борьба с финансовыми преступлениями и финансированием террористической деятельности; ограничения и контроль;
8. Требования к безопасности грузоперевозок Ассоциации по защите перевозимых грузов (ТАРА-FSR)	27. Уведомление о грузе перед отправкой
9. Межведомственная система оценки угроз и рисков (МАТРА)	28. Лицензирование автотранспортных компаний
10. Экспортный контроль (выявление прекурсоров, используемых при незаконном изготовлении наркотических средств)	29. Контроль въезжающих страну в рамках программы «Электронная граница» (e-Borders)
11. Лицензии на импорт (контроль за ввозом канцерогенных веществ)	30. Декларация опасных грузов: авиаперевозки
12. Сертификаты на ввоз (вывоз) необработанных алмазов	31. Декларация опасных грузов: ж/д перевозки
13. Контроль экспорта (конечное использование и назначение товаров)	32. Декларация опасных грузов: морские перевозки
14. Контроль экспорта (экспорт технологий, товаров двойного назначения, военной продукции)	33. Декларация опасных грузов: автомобильные перевозки
15. Лицензирование медицинского оборудования	34. Соблюдение установленных правил охраны труда при обработке грузов
16. Лицензирование лекарственных средств и препаратов	35. Официальные соглашения о сотрудничестве (включая меморандумы о взаимопонимании), заключенные между частными компаниями и исполнительными органами
17. Ветеринарный контроль и лицензирование	36. Комплексная проверка контрактов, обязательств, кредитных писем, запросы о предоставлении рекомендаций, проверка кредитов и др.
18. Контроль здоровья растений и сертификация	37. Страхование коммерческих рисков
19. Контроль качества пищевых продуктов и санитарно-гигиенический контроль	

Например, Совет Соединенного Королевства по упрощению торговых процедур (SITPRO) провел исследование в пунктах пересечения границы на морском побережье страны, а также по цепям поставок. Как выяснилось, за последние годы там было введено не менее 37 новых и уже существовавших мер и правил безопасности (SITPRO 2008a, p. 7).

### 3.1.4 Меры по обеспечению безопасности на национальном уровне

Рассматривая далее опыт Великобритании в обеспечении безопасности торговли, следует отметить, что эта страна представляет собой хороший пример того, как можно реализовать широкий спектр мер применительно к международной торговле. Речь идет о таких мерах, как обеспечение безопасности цепей поставок, борьба с терроризмом и преступностью, контроль безопасности пищевых продуктов, обеспечение био-безопасности, введение различных запретов и ограничений, налоговая безопасность, борьба с контрабандой и «отмыванием денег», иммиграционный контроль, меры общественной безопасности, обеспечение безопасности персонала и особо важной инфраструктуры. Эти разнообразные меры безопасности можно сгруппировать в четыре категории в зависимости от поставленных задач (SITPRO 2008a, p. 5):

1. Зонтичные: направлены на устранение угроз безопасности в самом широком смысле слова;
2. Относящиеся к конкретным товарам: устраняют угрозы, связанные с конкретными видами товаров;
3. Относящиеся к конкретным видам контроля: направлены на реализацию конкретных функций контроля;
4. Относящиеся к безопасности конкретных групп и объектов: обеспечивают безопасность персонала и особо важной инфраструктуры.

Не во всех случаях меры безопасности диктуются торговым компаниям сверху, от имени правительства. Во многих цепях поставок посредники сами договариваются о введении регламентирующих мер, и свидетельствуют тому - наличие отраслевых норм и стандартов. Кроме того, частные компании практикуют собственные меры защиты от непредвиденных коммерческих рисков, включая комплексную проверку - сбор рекомендаций, проверку кредитной истории, подписание соответствующих контрактов и включение в них положений о гарантиях и страховании.

#### *Действующая в Великобритании программа «Электронная граница»*

Цель программы «Электронная границы» (e-Borders) – обеспечить отбор грузов для досмотра с использованием системы электронных данных. Направляемая до прибытия грузов информация (в виде электронных форм и деклараций) сравнивается со списками подозрительных товаров и поставщиков, что позволяет выявлять потенциально опасные грузы еще до их прибытия в Великобританию.

**В Таблице 3.3 более подробно перечислены четыре категории мер безопасности (SITPRO 2008a, p. 6).**

**Таблица 3.3 Великобритания: категории и цели обеспечения безопасности**

Категория	Задачи
<b>1. Зонтичные</b>	<p>Безопасность цепей поставок: выявление рисков до отправки товаров;</p> <p>Антитеррористические меры: способность наладить сбор оперативной информации, выявлять угрозы и отвечать на них;</p> <p>Борьба с преступностью: сбор оперативных данных, профилактика и пресечение преступной деятельности.</p>
<b>2. Относящиеся к конкретным товарам</b>	<p>Продовольственная безопасность: обеспечить потребителям наличие пищевых продуктов и их безопасность;</p> <p>Био-безопасность: защитить жизнь и благополучие граждан Соединенного Королевства от угроз, связанных с опасными заболеваниями и веществами;</p> <p>Запреты и ограничения: обеспечить, чтобы опасные товары и технологии продавались и использовались при соблюдении заранее оговоренных условий и только специально уполномоченными компаниями, торговыми агентами и физическими лицами.</p>
<b>3. Относящиеся к конкретным видам контроля</b>	<p>Налоговая безопасность и борьба с контрабандой: сбор пошлин и налогов, профилактика и пресечение контрабанды;</p> <p>«Отмывание денег»: выявление незаконных финансовых операций;</p> <p>Иммиграционный контроль: выявление лиц, нарушающих правила иммиграции;</p> <p>Заблаговременное уведомление и общие декларации о ввозе товаров: заблаговременный сбор информации о товарах до предоставления декларации.</p>
<b>4. Относящиеся к безопасности конкретных групп и объектов</b>	<p>Безопасность населения: обеспечение благополучия и безопасности населения – потребителей товаров;</p> <p>Безопасность персонала: обеспечение благополучия и безопасности сотрудников, отвечающих за обработку и перевозку товаров;</p> <p>Безопасность особо важной инфраструктуры: обеспечить защиту наиболее важной инфраструктуры; разработать и обеспечить наличие планов действий в аварийных ситуациях для конкретных объектов и систем;</p> <p>Безопасность коммерческой деятельности: обеспечить, чтобы управление рисками, связанными с коммерческой деятельностью и международной торговлей, осуществляли сами компании, в т. ч. посредством комплексных проверок, использования механизмов страхования и меморандумов о взаимопонимании.</p>

### **Великобритания: программа «Цикламен»**

«Цикламен» (Cyclamen) - программа противодействия терроризму, реализуемая совместно Министерством внутренних дел и Налогово-таможенной службой. Ее цель – предотвратить незаконный ввоз в страну радиоактивных материалов с помощью специальных средств обнаружения, установленной на таможенных постах. Программа реализуется в аэропортах, морских и паромных портах, где пассажиры и товары проходят контроль на предмет наличия радиоактивных материалов.

### **3.1.5 Многосторонние инициативы в области безопасности**

#### **Стратегические меры экспортного контроля**

Стратегические меры экспортного контроля, как правило, формулируются в международных конвенциях и договорах, таких как Договор о нераспространении ядерного оружия, Конвенция о запрещении биологического и токсинного оружия, Конвенция о запрещении химического оружия, Вассенаарские договоренности или Резолюция Совета Безопасности ООН № 1540.

В ЕС определены следующие три категории стратегических товаров, на экспорт которых необходимо специальное разрешение:

1. Товары, технологии и программное обеспечение военного назначения;
2. Товары, технологии и программное обеспечение двойного назначения, например, такие, которые предназначены для гражданских целей, но могут иметь и военное назначение;

3. Товары, включенные в список ЕС по правам человека (EU's Human Rights list), в т. ч. предметы, используемые для приведения в исполнение приговоров о смертной казни и пыток.

Список товаров, попадающих под перечисленные категории, часто обновляется с учетом меняющихся потенциальных рисков и угроз. В связи с постоянными изменениями торговым компаниям следует регулярно сверяться с содержанием данного списка.

#### **Региональные меры по укреплению безопасности торговли**

Нормативно-правовая база может формироваться и на региональном уровне. Ниже приведены несколько примеров таких документов.

#### ***Концепция в области безопасности границ и пограничного режима стран ОБСЕ (OSCE Border Security and Management Concept - BSMC)***

Концепция и основные задачи государств-участников ОБСЕ в области безопасности границ и пограничного режима подробно описаны в Главе 2 «От внутригосударственного к международному сотрудничеству».

#### ***Обязательства и мандат ОБСЕ в отношении контейнерной безопасности и безопасности цепей поставок***

Ниже приведены выдержки из решений и заявлений Совета министров иностранных дел (СМИД) ОБСЕ, где сформулированы обязательства и мандат ОБСЕ в отношении контейнерной безопасности и безопасности цепей поставок.

#### **София, 2004 г.: Решение СМИД № 9/04**

«Совет министров ... постановляет, что государства – участники ОБСЕ, в рамках своего внутреннего законодательства и с учетом наличия необходимых ресурсов, будут безотлагательно принимать меры по повышению контейнерной безопасности, руководствуясь наилучшей практикой, а также нормами и стандартами, которые будут согласованы на международном уровне».

#### **Любляна, 2005 г.: Решение СМИД № 6/05**

«Совет министров ... постановляет:

- что всем государствам – участникам ОБСЕ надлежит в возможно кратчайшие сроки реализовать меры, рекомендованные в принятых ВТамО Рамочных стандартах безопасности и облегчения мировой торговли;
- что при реализации мер, предусмотренных Рамочными стандартами безопасности и облегчения мировой торговли, государства – участники ОБСЕ будут, в частности, стремиться в ускоренном порядке внедрить в свои национальные процедуры и правила



**Ишкашим – самый южный из пунктов пересечения границы между Таджикистаном и Афганистаном.**



**Сотрудница Брестского таможенного терминала обрабатывает книжки МДП.**

«Программу обеспечения целостности пломб при контейнерных перевозках», содержащуюся в Дополнении к Приложению 1 к Рамочным стандартам;

- что все государства – участники ОБСЕ будут информировать друг друга о принятых ими мерах по выполнению вышеупомянутого обязательства; поручает Генеральному секретарю в случае необходимости и в рамках имеющихся финансовых средств содействовать оказанию обращающимся с соответствующей просьбой государствам-участникам технической помощи в этой области со стороны ВТамО и других соответствующих международных организаций; поручает Генеральному секретарю, используя имеющиеся в ОБСЕ организационные и материально-технические возможности и в их рамках, содействовать развитию сотрудничества с ВТамО и другими соответствующими организациями в их усилиях по углублению понимания целей принятых ВТамО Рамочных стандартов безопасности и облегчения мировой торговли».

#### **Мадрид, 2007 г.: Заявление СМВД о поддержке Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций**

«ОБСЕ продолжит свою деятельность по усилению безопасности цепи поставок, в особенности путем оказания поддержки и содействия мероприятиям по укреплению потенциала, проводимым Всемирной таможенной организацией в контексте внедрения Рамочных стандартов обеспечения безопасности и содействия глобальной торговле, и приложит все усилия для того, чтобы служить

платформой для координации и сотрудничества между профильными международными организациями и национальными органами в целях разработки и применения интегрированного подхода к обеспечению безопасности цепи поставок».

#### **Мадрид, 2007 г.: Решение СМВД № 5/07**

«Совет министров ... постановляет: 1. Поручить Генеральному секретарю и институтам ОБСЕ продолжать работу по привлечению частного сектора (гражданского общества и делового сообщества) к участию в усилиях по противодействию терроризму, когда это уместно и целесообразно».

#### **Безопасность границ в Европейском Союзе**

По определению Европейского Союза, безопасность внешних границ - это способность границ служить барьером или, по крайней мере, надежным фильтром, позволяющим отсеивать потенциальные угрозы для государств – членов ЕС (ЕС, 2007, pp. 6–8) в плане:

1. Обеспечения действенного контроля и наблюдения;
2. Соблюдения законодательства ЕС или национального законодательства;
3. Поддержания внутренней безопасности на общем пространстве свободного передвижения;
4. Соблюдения принципов национальной безопасности государств – членов ЕС, за исключением вопросов, касающихся вопросов обороны внешних границ ЕС в случае нападения, когда одна или более третьих стран открыто совершают акт агрессии либо берут на себя ответственность за такой акт.

Обеспечение безопасности на предграничном пространстве ЕС (pre-frontier area) охватывает страны происхождения и транзита, и соответствующее положение содержится в модели пограничного контроля Европейского Союза. Данная модель, включенная в Шенгенский каталог передовой практики пограничного контроля, предусматривает, что пограничный режим должен (ЕС, 2007. p. 6):

1. Начинаться уже на предграничном пространстве;
2. Затем продолжаться в рамках международного пограничного сотрудничества;
3. Затем осуществляться непосредственно на границе;
4. И, наконец, обеспечивать внутренний контроль уже на территории государств-участников Шенгенского соглашения.

Требования безопасности, безусловно, распространяются не только на прохождение таможни, но и на другие этапы торговой деятельности. Генеральный директорат по мобильности и транспорту Европейской комиссии разрабатывает нормы с целью повышения защиты всего европейского грузового транспорта от возможных террористических атак. Среди других нормативно-правовых актов можно назвать разработанные ЕС правила безопасности авиаперевозок (300/2008/ЕС), включая такое поня-



тие, как «известный отправитель» (known shipper), а также правила для морских перевозок и портов (725/2004/EC) (Grainger, 2008, p. 3).

### **Программа таможенной безопасности ЕС**

В дополнение к Поправке о безопасности в Таможенный кодекс ЕС, Программа таможенной безопасности ЕС включает положения, касающиеся предоставления данных до прибытия и отправки грузов, а также облегчения торговли и оценки рисков на внешних границах ЕС. Цель данных мер - укрепление безопасности посредством совершенствования таможенного контроля и максимально эффективного использования контроля, осуществляемого разными ведомствами. Данные меры включают:

- Облегчение торговли: общая система идентификации торговых компаний путем присвоения им уникальных идентификационных номеров;
- Совершенствование Новой компьютеризированной транзитной системы (New Computerised Transit System) (SITPRO 2008b, p. 17): система позволяет таможенным органам получать информацию, необходимую для оценки рисков, связанных с транзитными грузами. Кроме того, разработка Информационной системы для транзитных грузов, предотвращающей мошенничество (Anti-Fraud Transit Information System - ATIS), позволяет направлять копии документов о следующих транзитом грузах (в т. ч. небезопасных) в Европейское бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF);
- Система управления рисками в таможенных органах ЕС (CRMS), которая позволяет в оперативном и безопасном режиме осуществлять прямой обмен информацией о рисках с тем, чтобы обеспечить надлежащее сопровождение и таможенный контроль грузовых перевозок. При помощи этой системы Европейская комиссия рассылает во все страны ЕС информацию о возможных рисках и угрозах. Система ориентирована на таможенные органы. Содействуя более целенаправленному контролю, она позволяет добросовестным торговым компаниям более эффективно осуществлять свою деятельность.

### **Программа свободной и безопасной торговли (FAST): инструмент обеспечения трансграничной безопасности**

Программа свободной и безопасной торговли (FAST) - это добровольная программа, цель которой - обеспечить сохранность и безопасность легальных торговых грузов при ускорении их прохождения через канадско-американскую границу. Программа реализуется совместно Канадой и США. Она призвана обеспечить более безопасное пересечение границы и безопасность торговых цепочек при одновременном упрощении доставки торговых грузов и сокращении задержек в пути. Все участники программы FAST (водители, компании-перевозчики и импортеры) в

обязательном порядке проходят процедуру оценки рисков. Те, кто проходит ее успешно, регистрируются как компании низкого риска, и таможенные органы получают возможность более рационально распределять свои усилия и ресурсы, направляя их на перевозчиков из группы высокого риска либо на неизвестных перевозчиков.

### **3.1.6 Безопасность конкретных товаров: контроль, запреты и ограничения**

Введение дополнительных мер контроля, включая запреты и ограничения, продиктовано соображениями безопасности. За каждый вид контроля конкретных товаров отвечает отдельное учреждение. За таможенный и иные виды контроля (а именно: ветеринарный, санитарный и фитосанитарный), как правило, отвечают таможенные службы, местные власти и портовые санитарные службы, а различные правительственные ведомства занимаются лицензированием и разработкой регламентирующих мер. Некоторые из таких мер - например, импортные квоты и антидемпинговые пошлины - могут выглядеть как протекционистские.

В ЕС действует широкий спектр торговых запретов и ограничений, связанных с нижеперечисленными и иными вопросами: контроль за торговлей продукцией военного назначения (1334/2000/EC); пресечение торговли орудиями пытки (1236/2005/EC); «конфликтные алмазы» (2368/2002/EC); материалы, используемые для производства запрещенных наркотических средств (273/2004/EC); разработка рыночных стандартов, таких как этикетка «органический продукт» (2092/91/EEC; 94/92/EEC; 1788/2001/EC); контроль за контрафактной и пиратской продукцией (1383/2003/EC). Все государства - члены ЕС и многие другие страны мира уже взяли на себя обязательства осуществлять перечисленные виды контроля.

### **Закон о био-терроризме**

В 2002 г. Конгресс США принял Закон о био-терроризме, цель которого - снизить вероятность актов международного терроризма на территории США, осуществляемых посредством заражения ввозимых в страну пищевых продуктов. В соответствии с этим законом перед ввозом в США продовольствия либо при предложении продовольственных товаров для импорта необходимо направить соответствующее уведомление в Управление США по контролю за продуктами и лекарствами (FDA). Закон также требует, чтобы в Управлении проходили регистрацию неамериканские экспортеры продовольствия. Требование регистрации распространяется на владельцев компаний, торговых операторов, а также на агентов, отвечающих за производство, переработку, упаковку и хранение продовольственных товаров, предназначенных для потребления людьми или животными.

### 3.1.7 Программы безопасности конкретных видов транспорта

#### ***Инициатива в области обеспечения безопасности контейнерных перевозок***

Инициатива (программа) в области обеспечения безопасности контейнерных перевозок (The Container Security Initiative – CSI) предусматривает, что все контейнеры, относящиеся к категории высокого риска и направляемые в США, должны проходить в международных портах процедуру оценки еще до погрузки на суда. Разработанная после террористической атаки 11 сентября 2011 г., программа ставит целью предотвратить использование для террористических целей контейнеров, направляемых в США законным путем. Поначалу она реализовывалась в двадцати крупнейших международных морских портах, через которые осуществлялся основной объем торговых поставок в США. Сегодня таких портов более пятидесяти. Главная отличительная черта программы - «правило 24 часов». В соответствии с ним перевозчики обязаны предоставлять в Таможенную и пограничную службу США (СВР) информацию о грузе не менее чем за 24 часа до погрузки контейнеров, используя электронный манифест. Представители службы работают в ряде иностранных морских портов. Они осуществляют предварительную проверку грузов на основе имеющейся информации, а также, если степень риска оценивается как высокая, взаимодействуют с национальными таможенными службами в проведении более детального обследования с использованием рентген-аппаратов и иных средств обнаружения. В Великобритании сотрудники Таможенной и пограничной службы США работают в основном в морских портах и сотрудничают с коллегами из британской Налогово-таможенной службы. Официально они состоят в штате посольства США и не обладают исполнительными полномочиями (SITPRO 2008a, p. 17).

#### ***Программа безопасности грузоперевозок (SFI)***

Реализуемая в США Инициатива (программа) безопасности грузоперевозок (The US Secure Freight Initiative - SFI) финансируется совместно министерствами внутренней безопасности и энергетики. Программа основывается на уже действующих мерах обеспечения безопасности грузов в морских портах, таких как Инициатива в области обеспечения безопасности контейнерных перевозок (CSI). Она призвана предотвратить использование террористами ядерных либо иных радиоактивных материалов для поражения глобальных морских цепей поставок и перевозку в грузовых контейнерах материалов для нападения на США. Программа безопасности грузоперевозок помогает правительству США осуществлять в других странах сканирование контейнеров на предмет наличия ядерных и радиоактивных материалов, а также более эффективно оценивать риски, связанные с прибывающими в США контейнерами, с использованием самых современ-

ных инструментов, комплексных систем и иных проверенных технологий сканирования грузов в морских контейнерах (U.S. Department of Home Security, 2011; Secure Freight Initiative, 2011).

#### ***Система регистрации импортеров в целях безопасности (ISF)***

Система регистрации импортеров в целях безопасности (Importer Security Filing - ISF) помогает пограничным контролирующим службам США проверять прибывающие в страну океанские контейнеры с точки зрения угрозы безопасности. Ее подзаголовок «10+2» образован от числа параметров, по которым должны предоставлять данные в Таможенную и пограничную службу США (СВР) импортеры (10 параметров), и морские перевозчики (2 параметра) до погрузки контейнеров на суда. Данные предоставляются также по контейнерам, не содержащим грузов для импорта в США, но прибывающим в порты страны по сухоходным линиям, а также транзитом.

Как отмечается в журнале *DC Velocity* (Gooley 2010), Система регистрации импортеров в целях безопасности сталкивается с рядом проблем в плане получения информации об импортерах и их агентах. Наиболее серьезная проблема связана с получением необходимой информации об отправителях грузов и посредниках, занимающихся грузами на разных этапах. В импорте товаров зачастую участвует сложная цепочка не связанных друг с другом фирм, при этом иногда грузы перепродаются, уже находясь в пути. Даже при наличии точной информации не всегда удается представить ее в таможенные органы США в установленные сроки. Еще одна проблема программы ISF 10+2 заключается в том, что многие товары импортируются в США из регионов, где не развиты технологии, не всегда имеются четкие экспортно-импортные процедуры, а покупатели из-за языковых и культурных барьеров вынуждены полагаться на посредников.

### 3.1.8 Меры безопасности в конкретных отраслях

#### ***Ассоциация по защите перевозимых грузов (ТАРА)***

Ассоциация по защите перевозимых грузов (The Transported Asset Protection Association - TAPA) - это объединение заинтересованных сторон в высокотехнологичных отраслях, включая крупные многонациональные компании-производители и компании-поставщики. Задача ассоциации - снизить затраты и хищения в цепях поставок посредством активного внедрения стандартов и передового опыта.

ТАРА действует в Европе, на Ближнем Востоке, в Африке, Северной и Южной Америке и Азии. Ассоциация разработала требования безопасности, которые признаны во всем мире в качестве отраслевого стандарта транспорт-

ной безопасности. Речь идет о таких требованиях, как FSR и TSR.

### **Требования к безопасности грузоперевозок (Freight Security Requirements - FSR)**

Данные требования описывают шаги, которые поставщики должны предпринять для соблюдения стандартов безопасности в отношении товаров, перемещающихся по цепи поставок. В требованиях также описаны методы, при помощи которых следует поддерживать данные стандарты. Члены ассоциации TAPA берут на себя обязательство запрашивать у поставщиков сертификацию по стандартам TAPA.

### **Требования к безопасности автомобильных перевозок (Trucking Security Requirements - TSR)**

Данные требования призваны обеспечить соблюдение установленных правил с применением методов самооценки. Они описывают шаги, которые поставщики должны предпринять для соблюдения стандартов TAPA.

Ассоциация TAPA также организовала для своих членов службу информирования о происшествиях (Incident Information Service), которая собирает и рассылает данные о преступлениях, связанных с грузоперевозками, тем самым помогая торговым компаниям защитить свои товары и избежать опасных маршрутов. Служба также позволяет обмениваться информацией с полицией и другими правоохранительными органами.

Таблица 3.4 Практические меры повышения безопасности грузоперевозок

Практические меры	Примечания и рекомендации
Разработать отраслевую систему информации о грузах, с использованием компьютеров, которая могла бы быть интегрирована в методологии бронирования и операций как морских, так и авиаперевозчиков, а также экспедиторских фирм.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Создать базу данных об известных отправителях;</li> <li>Обеспечить доступ к этой базе данных для участвующих в программе воздушных перевозчиков и экспедиторских фирм;</li> <li>Определить, будет ли применяться принцип добровольности в отношении участия в этой программе.</li> </ul>
Усилить контроль и обеспечение соблюдения законности в отношении морских и авиаперевозчиков, а также экспедиторских фирм.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Выделить персонал для работы в качестве инспекторов грузов.</li> </ul>
Использовать идентификационные карточки для проверки лиц, имеющих доступ в зону погрузки/разгрузки.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Обеспечить досмотр лиц на входе в определенные зоны морских портов и аэропортов;</li> <li>Разработать правила проверки документов на объектах погрузки/разгрузки, расположенных вне зоны морского порта и аэропорта; данные правила должны быть включены в соответствующие правила безопасности для указанных объектов;</li> <li>Для повышения эффективности и надежности принимаемых мер использовать современные технологии, например, смарт-карты.</li> </ul>
Проводить сбор информации обо всех лицах, занимающихся морскими и воздушными грузоперевозками и имеющими доступ в грузовую зону и к грузовой документации.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Осуществлять проверку личных данных определенных категорий сотрудников аэропортов;</li> <li>Отдельные работодатели, в соответствии с разработанными ими планами безопасности, могут осуществлять проверку личных данных своих сотрудников, занимающихся перевозкой и обработкой воздушных грузов.</li> </ul>
Собирать и рассылать морским и авиаперевозчикам, экспедиторским фирмам и правительственным организациям информацию, связанную с безопасностью грузов, включая информацию о возможных угрозах.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Рассылать другим заинтересованным сторонам в отрасли информацию об общих угрозах (в виде директив по обеспечению безопасности и информационных циркуляров).</li> </ul>
Разработать и обеспечить реализацию политических мер, процедур и учебных программ для сотрудников компаний по доставке и обработке грузов.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Обеспечить, чтобы пассажирские авиа- и морские компании разработали собственные программы безопасности.</li> </ul>
Для обеспечения физической безопасности укомплектовать штат достаточным числом сотрудников службы безопасности для работы в грузовых зонах.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Вопрос о присутствии сотрудников службы безопасности на конкретных объектах погрузки/разгрузки решается индивидуально, с учетом планов обеспечения безопасности для данных объектов.</li> </ul>
Использовать физические барьеры (стены, ограждения), защищающие от несанкционированного проникновения в грузовые зоны.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Вопрос о возведении ограждений на конкретных объектах погрузки/разгрузки решается индивидуально, с учетом планов обеспечения безопасности для данных объектов.</li> </ul>

Источник: U.S. Government Accountability Office/GAO, 2002.

Таблица 3.5 Технические методы повышения безопасности грузов

Виды технологий	Описание	Преимущества и недостатки
Сканирование грузов для выявления угроз	<p>Технологии обнаружения взрывчатых веществ и оружия массового поражения (ОМП), включая радиоактивные, химические и биологические вещества. Используемые технологии включают:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• гамма-лучевые системы;</li> <li>• метод регистрации гамма-излучения неупругого рассеяния быстрых нейтронов;</li> <li>• активация тепловыми нейтронами;</li> <li>• рентгеновские методы визуализации внутреннего содержимого объекта, включая рентгеновские инспекционные многоуровневые автономные системы (EDS);</li> <li>• детекция радиации;</li> <li>• детекция угроз;</li> <li>• детекция паров взрывчатых веществ - ВВ;</li> <li>• использование специально обученных собак.</li> </ul>	<p>Преимущество: возможность выявить потенциально опасные объекты, не вскрывая коробки и контейнеры; при проверке воздушных грузов наилучшим образом зарекомендовали себя собаки: у них меньше всего ошибок.</p> <p>Недостатки: некоторые методы проверки (метод регистрации гамма-излучения неупругого рассеяния быстрых нейтронов, активация тепловыми нейтронами) занимают много времени (до часа и более на каждый объект); другие (метод регистрации гамма-излучения неупругого рассеяния быстрых нейтронов, системы обнаружения взрывчатых веществ) – очень дорогостоящи; иные технологии (рентгеновские аппараты и аппараты гамма-излучения) – не различают специфических угроз; некоторые технологии (рентгеновские аппараты и аппараты гамма-излучения) - при большой плотности груза неспособны различать разные материалы; ряд видов оборудования (рентгеновские инспекционные многоуровневые автономные системы (EDS), аппаратура регистрации гамма-излучения неупругого рассеяния быстрых нейтронов) требуют модификации здания для их установки; все перечисленные методы являются недостаточно эффективными для выявления биологических угроз.</p>
Проверка целостности пломб и упаковки	<p>Данная проверка осуществляется с целью определить, не нарушена ли целостность контейнера либо иного средства транспортировки. Проверка проводится визуально либо с помощью подачи аварийного сигнала или сообщения на центральный пульт контроля. Для контроля целостности контейнеров используется специальная лента, реагирующая на прикосновение, специальные пломбы и замки, а также электронные пломбы, которые при вскрытии подают радиосигналы.</p>	<p>Преимущество: легкий и малозатратный способ проверить, не вскрывался ли контейнер либо иное средство транспортировки.</p> <p>Недостаток: известно, что все пломбы относительно легко вскрыть при наличии соответствующих инструментов, времени и возможностей. Кроме того, в мире отсутствует стандарт радиочастотной идентификации (RFID).</p>
Противоударные контейнеры (только для воздушных грузов)	<p>Укрепление каркаса и стенок контейнеров с целью повысить их устойчивость к ударной волне и удержать ударную волну в контейнере, если в нем произойдет взрыв.</p>	<p>Преимущество: позволяет защитить воздушное судно от катастрофических разрушений или сбоя систем в результате взрыва на борту.</p> <p>Недостаток: противоударные контейнеры являются дорогими и тяжелыми, что приводит к дополнительному расходу топлива.</p>
Контроль доступа в определенные зоны и проверка документов	<p>Идентификация и проверка лиц и автомашин, допущенных в зону ограниченного доступа, либо проверка водителей или отдельных единиц груза, подлежащего погрузке. Проверки осуществляются посредством выдачи уполномоченным лицам идентификационных карточек с фотографиями, биометрических карточек и карточек с микропроцессором (смарт-карт).</p>	<p>Преимущества: к грузам допускаются только имеющие соответствующее разрешение сотрудники; регистрируются все лица, входящие в контролируемые зоны.</p> <p>Недостаток: не защищает грузы от доступа лиц, не имеющих разрешения на обращение с грузами и проход в зоны погрузки-разгрузки.</p>
Системы отслеживания	<p>Речь идет о таких технологиях, как глобальные системы определения местоположения и штрих-коды, которыми можно снабдить груз и всегда иметь возможность проверить его местонахождение в пути. Пример: радиочастотная идентификация (RFID).</p>	<p>Преимущество: позволяет отследить местоположение груза на любом этапе транспортировки.</p> <p>Недостаток: не защищает грузы от вскрытия; отследить можно только сам груз, но не его состояние.</p>
Системы видеонаблюдения	<p>Оборудование видеочкамерами с функцией записи. Система CCTV может использоваться для записи процесса погрузки контейнеров на суда или самолеты, и при необходимости запись всегда можно взять из архива и просмотреть.</p>	<p>Преимущество: совершенствуется процесс наблюдения за грузами за счет сокращения времени и расходов.</p> <p>Недостатки: за экранами мониторов нужно постоянно следить; система не защищает грузы от посторонних манипуляций.</p>

Источник: U.S. Government Accountability Office/GAO, 2002



Складские рабочие проводят инвентаризацию.

### Международная организация по стандартизации (ИСО)

ISO 28000 - это международный стандарт для цепей поставок. Представляя собой добровольную схему, применимую ко всем участникам цепей поставок, данный стандарт содержит подробное описание требований безопасности. В основе стандарта лежит принцип взаимосвязи между управлением системой безопасности и управлением бизнесом, и в нем предусмотрены требования безопасности для всех действий, оказывающих влияние на безопасность цепей поставок. Стандарт применим к большим и малым организациям, действующим во всех сферах - производстве, сфере услуг, складирования и транспортировки, и на всех этапах производства и цепей поставок. Стандарт помогает организациям:

- разрабатывать, реализовывать, поддерживать и совершенствовать систему управления безопасностью;
- обеспечить соблюдение установленных принципов политики безопасности;
- демонстрировать другим свои успехи в соблюдении требований безопасности.

#### 3.1.9 Дублирующие друг друга стандарты и методы

Британский Совет по упрощению торговых процедур (SITPRO) подготовил обзор осуществляемых в стране мер по обеспечению безопасности международной торговли. Совет пришел к выводу: системы разрешений и стандартов, такие как «Уполномоченный экономический оператор», ISO 2800, стандарты Ассоциации по защите перевозимых грузов (TAPA), категории «известный отправитель» и «надежная компания-оператор» дублируют друг друга в плане предоставляемых для их оформления

данных. Это включает дублирование применительно к таможенным декларациям, получению дополнительных лицензий на товары и предварительным уведомлениям. Также возникает дублирование при проведении физического контроля и проверок на таможне, в пограничной службе (полиции), в портовой санитарной инспекции, иммиграционной службе, а также при экспортном контроле в США и Великобритании. Эксперты Совета по упрощению торговых процедур указали, что меры безопасности, осуществляемые в стране в отношении международной торговли, содержат много уровней контрпродуктивного и растрачивающего ресурсы дублирования (SITPRO 2008a, p. 21). В результате возникает ситуация, которую можно образно описать как «миска спагетти» (Grainger 2007, p. 11).

Во многих других странах частные компании также жалуются на дублирование и противоречия в нормативной базе. Возникают проблемы с дублированием полномочий различных ведомств и различных уровней государственной власти. Крупные компании жалуются на то, что соблюдение всех установленных процедур отнимает до четверти рабочего времени их руководящих сотрудников и членов советов директоров. Малый и средний бизнес страдает еще в большей степени (Australian Government Regulation Taskforce 2006). Таким образом, для поддержания действенного пограничного режима необходимо оценить и тщательно отслеживать как действующую нормативно-правовую базу, так и новые законы с тем, чтобы не ставить ненужные препятствия на пути частного бизнеса. Более подробно этот вопрос будет рассмотрен в Главе 9 «Возможности оценки работы пограничных служб методом сравнения» (benchmarking).

### 3.2 Партнерство с частным сектором

Растущий объем международной торговли, мер и требований безопасности, о которых шла речь выше, затрудняют сотрудничество частных компаний с контролирующими службами на границе, ведь компаниям приходится заполнять огромное число документов, получать на них печати и подписи. В сегодняшней глобализированной и взаимозависимой экономике торговые компании и контролирующие службы на границе чтобы действовать эффективно, должны налаживать взаимное сотрудничество. Меры безопасности и облегчение торговли - это две стороны одной медали. Однако бытует представление о том, что государственные органы, отвечающие за безопасность границ и управление пограничным режимом, зачастую бывают не заинтересованы в таком сотрудничестве. Не следует недооценивать ту роль, которую могут вносить в обеспечение беспрепятственной легальной торговли таможенные органы. Огромное значение здесь имеют ускорение и упрощение таможенных процедур и проверок в отношении легальных торговых грузов, которые осуществляются таможенными и иными пограничными службами.

В следующих разделах мы представим концепцию глобальных и взаимосвязанных цепей поставок и более подробно поговорим о том, как облегчить международную торговлю. Мы рассмотрим различные формы партнерств между торговыми компаниями и таможенными и иными службами, обеспечивающими безопасность на границе и управление пограничным режимом. Сначала будет представлен взгляд на эти партнерства со стороны торговых компаний, а затем со стороны контролирующих служб на границе. Наконец, мы приведем детальные примеры различных партнерств.

### 3.2.1 Как стать частью глобальной взаимосвязанной цепи поставок

Управление цепями поставок предусматривает контроль за налаженными в них многочисленными контактами и связями.

Управление цепями поставок определяют как налаживание взаимодействия между различными процессами коммерческой деятельности. Эти процессы начинаются с коммерческой деятельности собственно поставщиков, которые поставляют товары, услуги и информацию, и продолжаются до конечного пользователя, образуя на своем пути добавленную стоимость для покупателей и иных заинтересованных сторон.

Важная роль в управлении цепями поставок принадлежит логистике, которую определяют как часть процесса планирования, осуществления и контролирования эффективного движения и хранения товаров, услуг и информации. Все перечисленные действия производятся, начиная с поставок и заканчивая потреблением.

Логистика также предусматривает эффективную организацию транспортных услуг. Речь идет об управлении инвентаризацией, складировании, упаковке, маркировке товаров, страховании, производстве банковских операций, организации международных транспортных перевозок и обслуживании транспорта на границе. Если эти процессы правильно интегрированы в цепь поставок, клиенты получают более качественные услуги. В транспортировке товаров крайне важен гибкий подход, оперативность и надежность. Недостаточно просто доставить груз в пункт назначения: груз должен прибыть туда вовремя, должен быть доставлен надлежащим способом, по надлежащим расценкам для клиента и с надлежащей прибылью для производителя и поставщика транспортных и логистических услуг.

Поставщики логистических услуг действуют от имени производителей, дистрибьюторов и отправителей. Они выбирают оптимальную логистическую модель или цепь поставок и стремятся максимально использовать накопленный положительный опыт - экономию за счет больших объемов, укрупнение и интеграцию, упрощение процедур, контроль затрат и прибылей для информирования

клиента, повышение надежности, а также иные меры, направленные на экономию времени и затрат.

По сути дела цепи поставок обеспечивают связь между конечными пользователями и производителями сырья, промежуточными продуктами, готовыми изделиями, запасными частями и прилагаемыми изделиями. Цепи поставок проходят по экономикам многих стран: сырье добывается в одной стране, доставляется в другую для переработки и изготовления промежуточных продуктов. Затем благодаря управлению цепями поставок эти продукты доставляются в третьи страны для сборки и последующей поставки на рынки стран-покупателей. Такая «глобальная фабрика» позволяет, в т. ч., обеспечить прямые иностранные инвестиции. Но чтобы их получить, странам необходимо включиться в глобальные цепи поставок.

Для логистических компаний участие в цепях поставок означает учет стандартов, используемых их поставщиками и покупателями. Поэтому странам нельзя изолироваться от международных торговых стандартов. Правительства, стремящиеся помочь своему национальному бизнесу получить выгоды от международной торговли и соответствия международным стандартам, должны координировать национальные торговые стандарты с другими странами. В этом им может помочь Центр Организации



Представитель торговой компании осматривает груз, полученный со склада.

Объединенных Наций по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям (UN/CEFACT).

Центр является организацией ООН, отвечающей за поддержку упрощения торговли и разработку стандартов электронного бизнеса, рекомендаций и инструментов. В рамках Центра действуют восемнадцать технических групп, занимающихся различными аспектами международной торговли и функционирования цепочек поставок. На площадке Центра могут встречаться представители правительственных структур, национальных отраслевых групп и бизнеса в сфере банковских услуг, транспортировки, экспресс-доставки, разработки программного обеспечения и управления портами. В качестве передового опыта, собранного Центром, можно назвать систему стандартных мер и весов, международную систему классификации географических объектов (location codes), условия торговых операций, стандарты или технические условия передачи сообщений, стандарты оформления деловой документации и классификацию опасных грузов.

С точки зрения международного таможенного сообщества, как это было проиллюстрировано в Рамочных стандартах безопасности и облегчения торговли ВТамО, «Таможенные администрации признают, что международная торговая цепь поставок не является отдельной идентифицируемой структурой. Скорее это набор создаваемых для каждого конкретного случая специальных «конструкций», составленных из игроков, представляющих разные сегменты сектора торговли. Некоторые цепи поставок представляют собой относительно стабильные структуры, участники которых могут выступать регулярно и на долгосрочной основе в качестве представителей постоянного импортера товара в определенную страну. В других цепях поставок участники меняются часто либо объединяются только для осуществления одной импортной операции. Вне зависимости от временного или постоянного характера конкретных цепей поставок таможенные администрации прекрасно понимают, что они не владеют какой-либо частью торговой цепи поставок. Глобальная цепь поставок находится в «собственности» целого набора частных структур, которые действуют как ее компоненты. Именно поэтому для успешной реализации Рамочных стандартов безопасности крайне важны поддержка и участие представителей бизнеса». (WCO, 2006, p. 1)

### 3.2.2 Что такое облегчение торговли и в чем его важность

Облегчение торговли имеет отношение к широкому спектру областей – это таможенные правила и процедуры, работа частных логистических компаний, цепи поставок, обработка данных, транспортировка, организация транзитных и транспортных коридоров.

Всемирная торговая организация (ВТО) определила облегчение торговли как набор мер, принимаемых просто с целью гармонизации, стандартизации и совершенство-

вания торговых процедур. Торговые процедуры – это действия, практика и формальности, связанные со сбором, представлением, передачей и обработкой данных, необходимых для перемещения товаров в рамках международной торговли (BIS; Dee and Findlay, 2006; WTO website, 2011; World Bank, 2010).

По данным исследования, проведенного Организацией экономического сотрудничества и развития (OECD, 2003), торговые компании отмечают несколько видов затрат, связанных с трансграничными операциями. Эти затраты могут быть прямыми – например, затраты на подготовку и представление необходимых сведений и данных, приобретение ИТ-систем или усилия по физической демонстрации товаров контролирующим службам. Затраты могут быть и косвенными, когда речь идет, например, о потерях по причине задержки на границе, что также влечет за собой упущенные возможности для бизнеса либо потерю позиций в конкуренции с другими компаниями, действующими в менее сложной бюрократической среде.

Отдельные компании из сектора торговли одеждой и обувью назвали следующие примеры затрат, связанных с выполнением нормативных требований (HM Revenue & Customs, 2009):

- 2 млн. долл. США = ежегодные затраты одной крупной компании в сфере розничной торговли, связанные с соблюдением правил торговли;
- 960 тыс. долл. США = ежегодные затраты одной компании на оформление таможенных деклараций;
- 160 тыс. долл. США = ежегодная сумма, которую экономит одна компания, заполняя таможенные декларации собственными силами вместо того, чтобы нанять экспедитора;
- 160 тыс. долл. США = ежегодные затраты крупной компании в сфере розничной торговли на курьерскую доставку сертификатов происхождения товаров;
- 24–48 тыс. долл. США = дополнительные затраты, которые несет ежегодно одна компания, заполняющая детали о сертификатах происхождения товаров в тарифном разделе, а не на уровне заголовка;
- 960 тыс. долл. США = ежегодные затраты одной компании на банковскую комиссию за гарантию выплаты пошлин;
- 24 тыс. долл. США = ежегодные затраты на оформление деклараций Интрастат специализированной розничной компанией;
- 1,92 долл. США = затраты одной компании на оформление одной Интрастат-декларации.

Регламентирующая база торговых операций также является весьма сложной. Торговая деятельность регулируется широким набором контрольных мер и таможенных процедур. Таким образом, меры по облегчению торговли крайне важны в плане ускорения процедур пересечения границы и снижения связанных с этим затрат.



**Грузовик на складском погрузочном терминале.**

В нижеприведенной таблице показано, как политика облегчения торговли помогла сократить время на таможенную очистку импортируемых товаров. Экономия времени оказалась весьма значительной: в ряде случаев время сократилось с нескольких дней до менее часа.

**Таблица 3.6 Средние затраты времени на таможенное оформление импортируемых товаров в связи с введением мер облегчения торговли (ед. измерения: час)**

Страна	До введения мер облегчения торговли	После введения мер облегчения торговли
Новая Зеландия	240	0,2
Сингапур	48-96	0,25
Греция	5-6	0,5
Республика Корея	2,8	0,75
Коста-Рика	144	02-1,9
Перу	360-720	2-24

*Источник: UNECE, 2003, p. 67*

Снижение времени на таможенное оформление дает компаниям значительную экономию. По оценке Международного валютного фонда, «каждый дополнительный день задержки с отправкой продукции снижает объем торговли более чем на один процент. Можно сказать и по-другому: каждый день задержки эквивалентен отдалению страны от своих торговых партнеров на один процент, или примерно на 85 км» (Djankov, 2006).

Таким образом, эффективная работа таможни создает конкурентные преимущества для страны. В докладе «Ведение бизнеса» (“Doing Business”) и рейтинге трансграничной торговли (“Trading Across Borders”) Всемирный банк показывает, что наиболее успешные в этом отношении страны «имеют эффективно работающую таможню, развитую транспортную инфраструктуру и меньше требований в отношении представляемых документов». Успехи в облегчении торговли напрямую влияют на положение страны в международных рейтингах.

### 3.2.3 Участники процесса облегчения торговли

Сотрудничество с партнерами из числа частных компаний позволяет усовершенствовать процессы облегчения торговли и повысить конкурентоспособность страны. Облегчение торговли - комплексный и непрерывный процесс, который положительно сказывается на экономических условиях и различных факторах, в т. ч. на развитии человеческих ресурсов, конкурентоспособности транспортных услуг, налогообложении, упрощении таможенных процедур, безопасности, развитии инфраструктуры, применении современных и информационных технологий, а также межведомственном сотрудничестве.

Поскольку торговля напрямую связана с наличием и эффективностью транспортной инфраструктуры и транспортных услуг, облегчение транспортных перевозок является ключевым компонентом процессов облегчения торговли, и эти два элемента тесно взаимосвязаны и взаимозависимы.

Последовательное участие государства в программах облегчения торговли является залогом успешной реализации этих программ. Разработка и реализация реформ всегда является прерогативой государства. При этом не менее важно участие в процессе облегчения торговли частного сектора, ведь бизнес-сообщество напрямую сталкивается с проблемами, не говоря уже о том, что именно от частных компаний, как, правило, исходят новаторские идеи, способствующие решению проблем.

**Таблица 3.7 Пользователи услуг контролирующих служб на границе из числа представителей частного сектора**

Виды пользователей из частного сектора	Пользователи из частного сектора и их роли
Клиенты	Закупщики, плательщики, грузополучатели, импортеры
Поставщики	Грузоотправитель, получатель платежа, продавец, производитель, экспортер
Посредники	Банк, таможенный брокер, транспортная компания и перевозчик, складская компания, компания по проверке кредитной истории, страховщик кредитов, комиссионер, экспортный агент, экспедитор, импортный агент, страховщик, инспекционная компания, оператор ж/д вагонов, операторы логистических центров

*Источник: составлено на основе Grainger, 2007, p. 7.*

### 3.2.4 Как облегчить торговлю

Чтобы правильно сочетать безопасность на границах и облегчение торговли, необходимо выработать стратегию и план ее реализации. Такая стратегия должна иметь четко сформулированные цели, задачи и показатели эффективности. В «Таможенные рамочные модели» Евро-



пейской комиссии (“The European Commission Customs Blueprints”) включена стратегия обеспечения безопасности цепи поставок, которую можно использовать как пример передового опыта.

Разработка стратегии, включающей несколько проектов, может потребовать реформирования законодательства в области экспортно-импортных операций. Таможенным и другим контролирующим ведомствам на границе следует начать с анализа действующего законодательства. Их целью должна стать его скорейшая модернизация и упрощение процедур путем пересмотра системы управления рисками.

Таможенным ведомствам следует рассмотреть возможность внедрения электронного документооборота в торговых операциях и организации таможенного контроля, направленного на облегчение торговли и сокращение бюрократических формальностей в этой сфере. Для этого может понадобиться разработать стандартизированную систему данных для всех правительственных организаций. Данные меры создадут возможности для принятия других инициатив.

Когда импортеры получают возможность более эффективно отлеживать грузоперевозки на всех этапах цепи поставок, таможенным органам становится труднее действовать в обстановке секретности, т.е. не сообщать импортеру, что им заинтересовались таможенные или правоохранительные органы.

Возможность действовать с соблюдением принципа секретности должна быть предусмотрена во всех тех случаях, когда государство осуществляет мониторинг цепи поставок. Если страна стремится не отставать от своих торговых партнеров, укреплять конкурентоспособность в сфере международной торговли и одновременно предоставлять эффективные государственные услуги, ей необходимо реализовать ряд краткосрочных и долгосрочных мер. Налаживая более тесное сотрудничество с иностранными таможенными службами и правительствами, можно ускорить внедрение оценки рисков в международных цепях поставок.

### 3.3 Почему необходимо изменить парадигму управления трансграничными перемещениями

Несмотря на наличие многочисленных современных средств коммуникации и транспорта, глобальная торговля по-прежнему остается областью деятельности с высокими рисками. Длительный разрыв между заказами товаров и их доставкой, высокая стоимость контрактов, длинные цепочки посредников, культурные и языковые различия - все эти факторы являются питательной средой для возникновения и усиления рисков. Если что-то пойдет не так,

это может оказать крайне негативное влияние на бизнес. Приведем только один пример – проблемы, возникающие из-за задержек. Задержки могут иметь операционные последствия, такие как порча скоропортящихся продуктов или остановка производства по причине ожидания срочно требуемой запасной части. Они могут иметь правовые последствия, например, обращение в суд из-за нарушения условий контракта. Эти задержки могут также привести к стратегическим последствиям, таким как утрата доступа на тот или иной рынок. И, наконец, в любом случае компания будет нести финансовые издержки, теряя кассовую прибыль или даже выплачивая неустойку.

Таким образом, чтобы подготовиться к подобным рискам и максимально застраховаться от них при конкретных торговых операциях, торговым компаниям следует выявлять эти риски на возможно более ранней стадии. Для этого торговле нужна предсказуемость. Именно поэтому для международных инвесторов и тех, кто предоставляет им логистические услуги, важнейшую роль играет управление цепями поставок и эффективная логистика. Одно из мест, где обычно быстрая и предсказуемая цепь поставок начинает давать сбой и терять предсказуемость - это пересечение границы. По этой причине более эффективное управление пунктами пересечения границы и совершенствование таможенных услуг облегчает экспортно-импортные операции как для национальных, так и для международных торговых компаний. Чтобы этого добиться, необходимо изменить парадигму управления многими аспектами деятельности пунктов пересечения границы.

Методы управления, применяемые таможенными органами, весьма разнообразны. С одной стороны, добросовестным частным компаниям разрешается осуществлять экспортно-импортные операции с минимальным вмешательством таможенных служб. И наоборот, в отношении тех, кто не соблюдает установленные правила, применяются усиленный контроль, основательные досмотры, штрафные санкции и тщательная проверка документов, а также более жесткая и детальная процедура согласований.

Передовые таможенные и иные контролирующие службы на границе могут применять разные модели интерактивного участия и сотрудничества. Каждая модель имеет свои характерные черты. Они обусловлены многочисленными факторами - региональными и национальными различиями, историческими и культурными особенностями, уровнем развития экономики, событиями в жизни страны, зрелостью системы государственного управления и профессиональной подготовки частного сектора, степенью знакомства руководящего звена с международным опытом и, наконец, степенью вовлеченности таможенных и иных контролирующих служб на границе в работу различных международных органов, советов, рабочих групп и форумов. В нижеприведенной таблице (составлена на основе публикации Doyle 2009) сравниваются различные модели управления на границе.

Еще одним элементом вышеописанного изменения парадигмы управления является переход таможенных и иных служб на границе к конструктивным отношениям со своими клиентами из частного сектора - торговыми компаниями и посредниками. Речь идет об экспедиторских фирмах, транспортных компаниях, таможенных брокерах, страховщиках, представителях банков, менеджерах

и операторах железнодорожных узлов и морских портов. Чтобы наладить систему зрелых отношений с этими партнерами, следует внедрить соответствующие методы и модели их участия и совместного сотрудничества. Из Таблицы 3.8 очевидна разница между не реформированной и традиционной практикой работы таможенных служб и современными прозрачными методами управления. Та-

**Таблица 3.8 Изменение парадигмы управления в пунктах пересечения границы**

Традиционная модель управления в пунктах пересечения границы	Передовой международный опыт управления в пунктах пересечения границы
Упор на унаследованные традиционные методы и процедуры проверки	Правильное соотношение и оптимизация между мерами по облегчению торговли и контролем на границе
Осуществление контроля в основном при пересечении границы; упор на грузы и их физический досмотр	Вмешательство таможенных органов скорее как исключение, чем правило; упрощенные процедуры и переход к контролю на основе предварительного аудита
Функциональная модель, основанная на объеме работы	Функциональная модель, основанная на конечных результатах работы
Упор на выявление несоблюдения установленных правил	Упор на обмен информацией и использование информации; одинаковое внимание вопросам соблюдения и несоблюдения установленных правил
Унифицированный подход для всех клиентов и недостаточный учет имеющихся между ними различий	Гибкий подход к разным клиентам; наличие культуры обслуживания
Недоверие к участникам цепи поставок	Конструктивные партнерские отношения с торговыми организациями и посредниками
Ограниченное применение информационных технологий; недостаток профессиональных методов и оборудования для проверки грузов и автотранспортных средств	Активное использование информационных технологий
Недостаточное применение стимулов для законопослушных компаний	Развитая система стимулов для законопослушных компаний
Недостаточное сотрудничество и общение с контролирующими службами на границе соседних государств	Активное сотрудничество и обмен информацией с контролирующими службами на границе соседних государств
Использование бумажной документации, многочисленных печатей и штампов	Упор на электронные (виртуальные) формы контроля в пунктах пересечения границы
Недостаточная статистическая поддержка, недостаточное использование оценочных показателей и сравнительного аудита деятельности пунктов пересечения границы	Четкие оценочные показатели качества работы пунктов пересечения границы
Недостаточная разработка стратегий и планов работы пунктов пересечения границы	Четко сформулированные задачи, политика, стратегия и планы работы пунктов пересечения границы
Конкуренция между разными контролирующими службами на границе	Доверие и сотрудничество между контролирующими службами на границе; наличие одной службы, которой другие делегируют полномочия по приему документов
Одной компании приходится обращаться сразу в несколько служб	Компания обращается в одну службу, которая направляет документы всем заинтересованным службам
Нежелание менять существующую систему управления пунктами пересечения границы, их методы, структуру и политику	Желание совершенствовать систему на основе анализа ее работы; готовность вносить изменения в процедуры управления пунктами пересечения границы
Ограниченное знание международного передового опыта управления таможенной деятельностью	Система «единого окна», профессиональное обучение сотрудников, наличие департаментов общественных связей, система управления рисками, мобильные таможенные группы, использование методов предварительного оповещения в отношении экспортно-импортных операций и информирование об обязательных таможенных пошлинах
Напряженные отношения с торговыми компаниями и посредниками	Активное сотрудничество и обмен информацией с торговыми компаниями и посредниками
Стандартная система обучения (в основном обучение по административным вопросам)	Наращивание потенциала сотрудников посредством их обучения как по коммерческим, так и административным вопросам; встраивание контрольных функций в сложную многоуровневую систему
Сильно централизованные органы управления (с разбивкой на множество департаментов)	Решения принимаются с учетом регионального опыта и практики

Источник: частично использована публикация Doyle 2009.

Таблица 3.9 взята из издания Европейской комиссии «Таможенные рамочные модели: на пути к современной таможенной службе» («*Customs Blueprints: Pathways to Modern Customs*», ЕС, 2007, pp. 31–33)

Таблица 3.9 Содействие торговле и партнерство с бизнесом: базовые индикаторы и передовой опыт

Базовый индикатор	Вопросы, связанные с облегчением торговли с помощью партнерств с бизнесом; задачи и действия по внедрению передового опыта
Правовая база	<ul style="list-style-type: none"> <li>• При разработке таможенного законодательства и административных процедур учитывается позиция торгового сообщества;</li> <li>• В нормативно-правовых актах, административных правилах и международных соглашениях четко сформулированы обязательства в плане развития торговли;</li> <li>• Национальное законодательство, правила и процедуры соответствуют требованиям международных правовых актов, стандартов и обязательств, в т. ч. принятых в рамках Всемирной торговой организации (ВТО) правил в части облегчения торговли, и основываются на соответствующих международных стандартах, в частности, разработанных Всемирной Таможенной организацией (например, таможенные тарифы страны должны устанавливаться на основе последних версий Гармонизированной системы описания и кодирования товаров ВТамО и Товарной номенклатуры);</li> <li>• Национальное законодательство гарантирует право опротестовать решения таможенных органов;</li> <li>• Правила и инструкции имеются в широком доступе и направляются торговым компаниям; актуальность правил и инструкций регулярно проверяется;</li> <li>• Там, где это возможно, необходимые документы и информация направляются в таможенные органы в электронном виде.</li> </ul>
Правила и процедуры	<ul style="list-style-type: none"> <li>• В законодательстве зафиксирована процедура принятия предварительных судебных решений по вопросам тарификации;</li> <li>• Действуют упрощенные процедуры для законопослушных торговых компаний с хорошей репутацией;</li> <li>• Действуют процедуры оформления документации до прибытия и отбытия грузов, что ускоряет их таможенную очистку;</li> <li>• При осуществлении таможенных проверок, в т. ч. после таможенной очистки, максимально используются уже имеющиеся коммерческая документация и другие сведения о компании (включая данные в электронном виде);</li> <li>• Отменяются положения об обязательной проверке всех грузов перед отправкой, консульских сборах и таможенных агентах.</li> </ul>
Организация и методы работы	<ul style="list-style-type: none"> <li>• На всех организационных уровнях сотрудникам разъясняется важность облегчения торговли и партнерства с бизнесом; соответствующие положения включены в план работы, который, в свою очередь, входит в стратегический план управления деятельностью таможенных органов; эти же положения включены в список обязанностей соответствующих департаментов;</li> <li>• Действуют правила, предусматривающие, что все соответствующие сотрудники таможенных органов регулярно информируются о наиболее значительных событиях в торговле на национальном и международном уровнях;</li> <li>• Таможенные процедуры применяются ко всем в равной степени;</li> <li>• Для всех сотрудников таможенных органов четко определены роли, обязанности и полномочия, и эта информация должным образом доводится до сведения торговых компаний;</li> <li>• Торговые компании подвергаются таможенной проверке в разумных пределах, чтобы не создавать для них ненужной нагрузки. При принятии решений, связанных с таможенными проверками и налаживанием сотрудничества в этой сфере всегда соблюдается разумный баланс между соблюдением требований безопасности и облегчением торговли;</li> <li>• Таможенный контроль основывается на анализе рисков;</li> <li>• Действуют механизмы, позволяющие широкой общественности сообщать таможенным органам о нарушениях установленных таможенных правил;</li> <li>• Общественности и торговым компаниям регулярно разъясняется назначение и роль таможенных органов; с этой целью используются брошюры и фильмы, проводятся семинары и привлекаются СМИ.</li> </ul>
Сотрудничество	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Приоритетное внимание уделяется подписанию меморандумов о взаимопонимании либо аналогичных документов между таможенными органами и торговым сообществом;</li> <li>• Продвигается сотрудничество между таможенными органами и другими заинтересованными правительственными организациями, например, посредством предоставления торговому сообществу возможности подавать документы и сведения, предназначенные для разных ведомств, через систему «единого окна»; развитие моделей практического сотрудничества;</li> <li>• Созданы и проводят регулярные встречи различные структуры для развития сотрудничества, такие как Консультативные комитеты по таможенным вопросам, с участием представителей таможенных органов, торговых организаций или иных представительных групп пользователей таможенных услуг из частного сектора, а также правительственных ведомств;</li> <li>• Разработаны и действуют механизмы, обеспечивающие там, где это необходимо, привлечение торговых компаний к разработке методов работы таможни и ее ИТ-систем.</li> </ul>
Обслуживание	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Часы работы таможенных органов построены достаточно гибко, чтобы не создавать неудобств для торгового сообщества; часы работы таможенных органов определяются по возможности в координации с другими ведомствами, действующими на пунктах пересечения границы, с тем, чтобы обеспечить бесперебойное движение транспорта через эти пункты;</li> <li>• Таможенная очистка осуществляется максимально оперативно; на таможенных пунктах действует система отслеживания простоев с последующим их устранением;</li> <li>• Сборы за услуги таможни устанавливаются в соответствии с международными стандартами (ВТО, ВТамО), информация о них публикуется, размеры сборов не превышают стоимости предоставленных услуг и не рассчитываются в соответствии с ценностью (<i>ad valorem</i>);</li> <li>• Созданные системы обработки таможенных деклараций позволяют торговым компаниям подавать декларации и другие необходимые документы в электронном виде;</li> <li>• Используемые электронные системы обработки и хранения данных позволяют подавать сведения только один раз, после чего эти сведения сохраняются и впоследствии используются таможенными органами при надлежащем соблюдении требований защиты информации;</li> <li>• До сведения торговых компаний доводится постоянно обновляемая и четкая информация о таможенных тарифах, процедурах и требованиях; с этой целью применяются такие средства коммуникации, как Интернет, брошюры, листовки и пр.;</li> <li>• Консультации с торговыми компаниями по вопросам таможенных процедур и технической поддержки в таможенных ИТ-системах осуществляются по электронной почте, телефону либо на личных встречах в специально созданных для этих целей центрах.</li> </ul>

кое современное, основанное на международном передовом опыте управление пунктами пересечения границы позволяет таможенным органам играть одну из ведущих ролей в повышении национальной и региональной конкурентоспособности в торговле, а также облегчении международной торговли.

Европейская комиссия разработала для своих 27 государств - членов таможенные правила – «Таможенные рамочные модели» (Customs Blueprints), где, среди прочего, разъясняется, каким образом таможенные органы могут содействовать облегчению торговли, налаживать отношения с бизнесом и развивать сотрудничество с клиентами из числа представителей частного сектора (ЕС, 2007, pp. 31–33).

Меры по облегчению торговли и налаживанию отношений с бизнесом включают разработку и реализацию соответствующих механизмов, которые позволят свести к минимуму затраты, объем предоставляемых данных и документации, а также время на выполнение таможенных и иных пограничных правил и процедур. Все это, в свою очередь, повысит безопасность цепи поставок. Одна из целей заключается в установлении таможенными органами, в соответствующих случаях, тесных партнерских связей с торговым сообществом посредством внедрения прозрачных и действенных процедур.

Стратегические задачи, сформулированные в рекомендациях по облегчению торговли и развитию отношений с бизнесом, включают следующие (ЕС, 2007, p. 31):

- В ходе разработки и реализации новых соглашений, таможенного законодательства, политических мер и процедур закладывать основы новой правовой базы, которая учитывает законные потребности торгового сообщества;
- В процессе налаживания торговых связей обеспечивать учет в работе таможенных органов нужд и потребностей законопослушных торговых компаний;
- Формировать и развивать стратегии, процедуры и методы сотрудничества между таможенными органами, другими соответствующими правительственными организациями и торговыми компаниями с тем, чтобы облегчать торговые потоки и избегать дублирования функций;
- Внедрять подход, основанный на оказании услуг торговым компаниям с использованием прозрачных и предсказуемых процедур, правил и методов контроля, позволяющий торговому сообществу четко представлять себе свои права и обязанности и возможные требования при выходе на международный торговый рынок; в то же время такой подход должен обеспечивать прозрачность и открытость, создавать климат взаимного доверия и уважения между таможенными органами и представителями торговли.

### 3.4 Примеры и обоснование необходимости таможенно-торгового партнерства

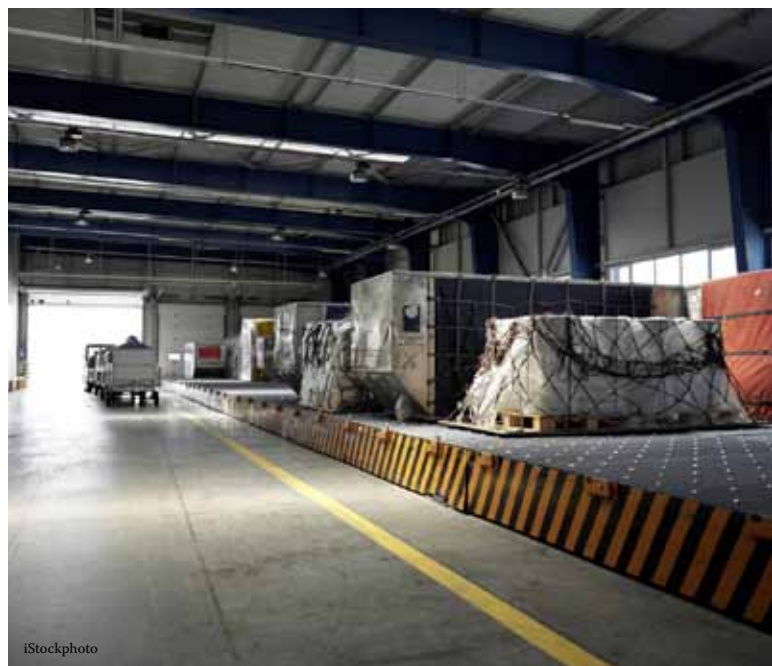
В пользу создания таможенно-торгового партнерства убедительно свидетельствуют многие факторы. В ряде случаев такие партнерства возникают в процессе разработки политики безопасности, например, когда таможенные органы берут на себя обязательство применять такие международные инструменты, как Рамочные стандарты безопасности ВТамО либо реализовывать программу «Уполномоченный экономический оператор». Цель Рамочных стандартов безопасности ВТамО - обеспечить безопасность цепи поставок при одновременном облегчении законной торговли.

#### *Выдержка из Рамочных стандартов безопасности ВТамО*

##### **Стандарт 1 - Комплексное управление цепью поставок товаров**

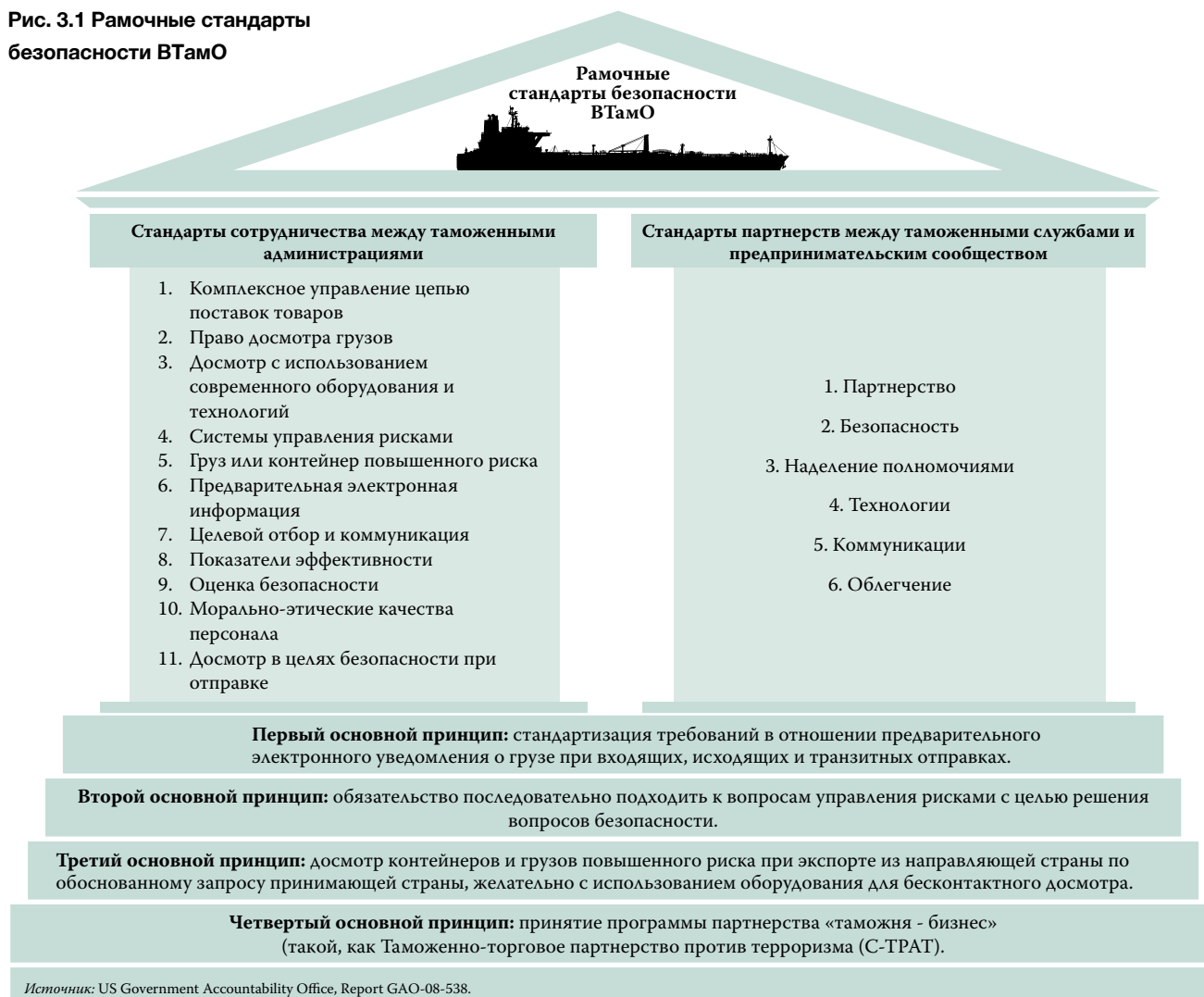
«Таможенная администрация должна следовать комплексным процедурам таможенного контроля, изложенным в Руководстве ВТамО для таможенных служб по комплексному управлению цепью поставок товаров» (WCO Customs Guidelines on Integrated Supply Chain Management – ISCP Guidelines).

В условиях, когда преступная деятельность становится все более изощренной, а взаимодействие между таможенными органами и частным сектором является слабым либо вообще отсутствует, негативные последствия бывают весьма серьезными. Чтобы не допустить подобной ситуации, в рамках растущего числа международных программ безопасности продвигаются такие инициативы, как «Уполномоченный экономический оператор», Инициати-



Охраняемые складские помещения.

Рис. 3.1 Рамочные стандарты безопасности ВТамО



ва (программа) в области обеспечения безопасности контейнерных перевозок и Таможенно-торговое партнерство против терроризма (С-ТРАТ), и это лишь три из имеющихся инициатив. В обязательных партнерствах с торговыми компаниями таможенные и иные контролирующие службы на границе могут получить большие выгоды от таких инициатив.

При этом укрепление безопасности - это не единственная причина создания таможенно-торговых партнерств. Партнерства дают таможенным властям и другим контролирующим службам на границе много других преимуществ, о чем пойдет речь в следующих разделах.

### Совершенствование торговой среды для страны

Международные логистические компании обеспечивают доставку грузов от двери до двери. Для снижения затрат и предоставления более предсказуемых и оперативных услуг они активно применяют передовой опыт. В условиях, когда необходимо налаживать международный обмен данными, обеспечивать безопасность цепей поставок и облегчать торговлю, сотрудничество компаний с органами контроля на границе и директивными органами в сфе-

ре торговли может оказаться полезным для обеих сторон, вооружая их более прозрачными методами работы и распределения ресурсов.

### Вставка 3.1 Торговая среда

Причины для более активного и содержательного участия	Негативные последствия неактивного участия или полного неучастия в партнерствах контролирующих служб на границе и частных компаний-пользователей их услуг
Глобализированная торговля, рост объемов международной торговли и числа зон свободной торговли	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Невозможность обеспечить более оперативную таможенную очистку на пунктах пересечения границы</li> <li>• Отсутствие международных стандартов</li> </ul>

### Повышение конкурентоспособности страны

Часто говорят, что конкуренция сегодня существует уже не между компаниями, а между цепями поставок. Если какому-то национальному производителю для экспорта продукции требуется несколько дней, то ему трудно конкурировать с производителем в соседней стране, который может экспортировать аналогичную продукцию за один день.

### Вставка 3.2 Конкурентоспособность

Причины для более активного и содержательного участия	Негативные последствия неактивного участия или полного неучастия в партнерствах контролирующих служб на границе и частных компаний-пользователей их услуг
Оперативное управление цепью поставок, поддержание конкурентоспособности в соревновании с зарубежными экспортерами	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Потеря заказов национальными компаниями-экспортерами</li> <li>• Рост безработицы</li> <li>• Эмиграция квалифицированных работников («утечка мозгов»)</li> <li>• Понижительная тенденция в конкурентоспособности национальных отраслей</li> </ul>

### Сопряжение национальной логистической инфраструктуры с глобальными цепями поставок

Если транспортные и складские компании в стране столь же эффективны, как у их зарубежных конкурентов, то их шансы удержаться в глобальных цепях поставок возрастают.

### Вставка 3.3 Логистика

Причины для более активного и содержательного участия	Негативные последствия неактивного участия или полного неучастия в партнерствах контролирующих служб на границе и частных компаний - пользователей их услуг
Поставщики международных логистических услуг могут использовать современные методы управления цепями поставок и обмениваться информацией с тем, чтобы отвечать на требования своих клиентов о сокращении затрат и сроков доставки	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оторванность национальных транспортных и складских компаний от международного передового опыта</li> <li>• Ограниченное число либо полное отсутствие международных логистических компаний, выходящих на рынок: рыночный протекционизм</li> <li>• Устаревшее оборудование</li> <li>• Устаревшие методы управления в таможенных и иных службах в пунктах пересечения границы, в государственных транспортных организациях и в частных компаниях-пользователях их услуг</li> <li>• Недостаток решений и услуг, ориентированных на рынок</li> <li>• Монополия государства и частных компаний на рынке</li> <li>• Транспортные картели</li> <li>• Большое число бюрократических процедур (бумажный документооборот, необходимость сбора многочисленных штампов и печатей), что таит в себе потенциальный риск мздоимства и злоупотреблений</li> </ul>

### Рамочные стандарты безопасности ВТамО: правильное сочетание мер безопасности и облегчения торговли

Всемирная таможенная организация разработала Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли (SAFE Framework), где зафиксирован целостный подход к обеспечению сбалансированного сочетания мер

безопасности цепей поставок и мер облегчения торговли. В Рамочных стандартах сформулированы четыре принципа и стандарта, касающиеся предварительного уведомления о грузе, управления рисками, использования оборудования для бесконтактного досмотра, концепции «уполномоченного экономического оператора», а также включения вопросов управления цепями поставок в единый комплексный правовой инструмент.

Основные цели и принципы Рамочных стандартов:

- Установление стандартов, обеспечивающих повышение безопасности и облегчающих функционирование международной цепи поставок товаров на глобальном уровне с целью достижения большей определенности и предсказуемости;
- Обеспечение комплексного управления международной цепью поставок товаров для всех видов транспорта;
- Укрепление роли, функций и возможностей таможенных служб в свете вызовов и возможностей 21-го века;
- Укрепление сотрудничества между таможенными администрациями с целью расширения их возможностей по обнаружению отправок повышенного риска;
- Укрепление сотрудничества между таможенными структурами и предпринимательским сообществом;
- Содействие непрерывному движению грузов по всей безопасной международной цепи поставок товаров.

### Программы аккредитации при таможенных органах

Аккредитация при таможенных органах, как правило, осуществляется на добровольной основе. Ниже приведены некоторые примеры таких программ.

### Уполномоченный экономический оператор

Статус уполномоченного экономического оператора (Authorised Economic Operator - AEO) впервые стал применять Европейский Союз. Это было сделано в самом начале реализации инициативы Всемирной таможенной организации, в рамках которой таможенные органы всех государств - членов ЕС поощрялись к принятию мер безопасности для цепей поставок. Программы «Уполномоченный экономический оператор» призваны повысить безопасность в цепях поставок, в то же время предоставляя преимущества в виде повышения эффективности, а значит, снижения затрат. Внедряемая в Европейском Союзе программа аккредитации AEO стартовала 1 января 2008 г., и сегодня она реализуется на территории всех 27 государств - членов ЕС.

В соответствии с определением, содержащимся в Рамочных стандартах ВТамО, уполномоченный экономический оператор (УЭО) – это «участник внешнеэкономической деятельности, чья деятельность получила одобрение та-



### Разгрузка контейнера для досмотра груза.

моженной администрации как соответствующая нормам ВТамО или стандартам обеспечения безопасности цепи поставки товаров. УЭО включают, в частности: производителей, импортёров, экспортёров, брокеров, перевозчиков, консолидаторов, посредников, операторов портов, аэропортов, терминалов, интеграционных операторов, складских операторов, дистрибьюторов». УЭО является одной из центральных концепций Рамочных стандартов, которая сформулирована в разделе «Партнерство между таможенными службами и предпринимательским сообществом».

Торговая компания получает статус УЭО после того, как подает соответствующую заявку в национальную таможенную администрацию и получает согласие. В заявке компания должна подтвердить:

- соблюдение таможенных требований;
- наличие в компании надлежащей системы ведения деловой документации;
- финансовую устойчивость;
- способность к участию в консультациях, сотрудничеству и коммуникации;
- достаточный уровень информированности, основанный на обучении и образовании;
- способность обеспечить обмен информацией, доступ к ней и конфиденциальность.

Рамочные стандарты подробно разъясняют каждое требование, поскольку торговым компаниям предстоит интегрировать эти стандарты в свою коммерческую деятельность и процедуры. Проверив соблюдение компанией условий и требований УЭО, национальная таможенная администрация выдает соответствующее разрешение. После этого компания должна наладить механизм самооценки с тем, чтобы отслеживать результаты своей работы. Необходимо, в т. ч., назначить одного из руководящих сотрудников ответственным за взаимодействие с таможенными администрациями, а также за поддержание стандартов ведения бизнеса. Статус УЭО продолжает действовать, если его не приостанавливают, аннулируют либо отзывают.

### Преимущества УЭО

В 2006 г. была создана Консультативная группа частного сектора (PSCG), цель которой - информировать Всемирную таможенную организацию по вопросам применения Рамочных стандартов ВТамО. В группу входят 30 компаний и ассоциаций из разных частей мира, которые представляют интересы самых разных сегментов торгового сектора. Членами группы могут быть только частные ассоциации и компании, имеющие финансовые интересы или собственность в сфере производства либо доставки товаров.

Консультативная группа признает, что по ряду причин все таможенные администрации не смогут предоставить компаниям одинаковые льготы. Тем не менее, члены группы указывают на настоятельную необходимость ввести набор международно принятых льгот для торговых компаний, получивших статус УЭО в рамках всех соответствующих национальных программ.

Эти льготы должны быть прозрачными и значимыми для торговых компаний настолько, чтобы они не только компенсировали компаниям издержки, связанные с соблюдением требований УЭО, но и позволили им реально оказаться в более выгодном положении по сравнению с теми, кто не имеет статуса УЭО.

Консультативная группа частного сектора считает, что преимущества обладания статусом УЭО должны быть «значимыми, поддающимися измерению и отчетности», как указано в главе 5.3 рамочных стандартов. Следует также отметить, что льготы должны не только поддаваться измерению и отчетности: о льготах необходимо регулярно сообщать и самим компаниям, обладающим статусом УЭО.

Кроме того, аккредитованные УЭО получают льготы в торговой деятельности (см. ниже). Данный список не является обязательным для всех таможенных администраций: его следует рассматривать как примерный образец. Набор льгот должен быть рассмотрен и одобрен каждой таможенной администрацией в отдельности. Консультативная группа рассчитывает, что нижеприведенный список льгот для УЭО поможет таможенным администрациям в реализации соответствующих программ.

Предлагаются следующие льготы:

- взаимное признание статуса УЭО таможенными администрациями;
- ускоренная обработка и выпуск отправок, сопровождающийся регулярными исследованиями временных затрат на выпуск товаров;
- отмена или снижение требований о предоставлении финансовых гарантий;
- разрешение подавать уведомление о намерении вывезти груз еще до его прибытия (предварительная таможенная очистка);
- допуск к упрощенным процедурам таможенного оформления, включая возможность проходить та-

- моженную очистку и выпуск грузов за один или два шага, в соответствии с предпочтениями импортера;
- сбор сведений об УЭО и переход к таможенному контролю на основе предварительного аудита вместо инспекции непосредственно при пересечении границы;
- в случаях, когда требуется физическая проверка грузов, предпочтение отдавать инспекции с помощью аппаратуры бесконтактного досмотра;
- приоритетное таможенное оформление грузов УЭО в периоды повышенной угрозы;

- приоритетное таможенное оформление грузов УЭО в период восстановления работы таможни после произошедшего инцидента;
- статус УЭО должен являться значимым фактором при рассмотрении вопроса административных санкций за таможенное правонарушение (в соответствии с приложением Н главы 1, стандартами 23 и 3.39 пересмотренной Киотской конвенции);
- в случае отказа автоматизированных систем таможенной службы разрешается проводить оценку самостоятельно.

**Вставка 3.4 основана на Руководстве Европейской комиссии по УЭО (ЕС, 2007).**

### ВСТАВКА 3.4

#### Уполномоченные экономические операторы

В странах ЕС выдаются три типа сертификатов УЭО (англ. сокращение - АЕО):

АЕО С – упрощение таможенных процедур

АЕО S – безопасность

АЕО F – полный (упрощение таможенных процедур и безопасность)

##### 1. Подготовка к аудиту

Таможенные органы вносят данные о полученных заявках в базу данных Европейского Сообщества с тем, чтобы можно было провести консультации с другими государствами-членами. Консультации проводятся в течение пяти рабочих дней с момента получения заявки. Например, территория Франции поделена на 40 таможенных зон, в каждой из которых действуют бюро, получившие название Центры экономических действий (Economic Action Centre - EAC). После получения заявки таможенная администрация поручает соответствующему центру провести аудит компании-заявителя.

##### 2. Аудит

Аудитору нет необходимости посещать все объекты, принадлежащие компании, особенно если на всех объектах действуют сходные процедуры. В своих оценках аудитор учитывает наличие соответствующих сертификатов (в т. ч. выдаваемых ИСО, Ассоциацией по защите перевозимых грузов - ТАРА, и др.), а также результаты других аудиторских проверок, проведенных ранее для получения этих сертификатов.

В своей работе таможенные аудиторы используют «таблицу аудитора». В ней указываются:

- соответствующие вопросы из анкеты для самостоятельной оценки;
- задачи аудита;
- дополнительная информация, которую предлагается получить, и вопросы, которые необходимо уточнить и проверить в ходе аудита;
- соответствующие разделы Руководства по УЭО.

##### 3. Критерии

- удовлетворяющая требованиям и доступная система бухгалтерского учета;
- логистическая система, делающая различие между товарами из ЕС и других стран;

- удовлетворяющая требованиям система регистрации лицензий и разрешений (там, где это применимо);
- удовлетворяющая требованиям система хранения и защиты данных;
- надлежащие меры безопасности ИТ-систем;
- общая способность компании отслеживать весь путь следования товаров посредством фиксирования всех этапов их таможенного оформления;
- система внутреннего контроля, способная выявить нарушения или мошенничество;
- система ознакомления сотрудников компании с рисками нарушений и мошеннических действий; налаженная процедура уведомления таможенных органов, если возникают сложности в соблюдении таможенных требований;
- общая способность компании создавать действенные механизмы внутреннего контроля и устранять недостатки;
- доказательства финансовой состоятельности компании в предыдущие три года.

##### 4. Дополнительные критерии получения сертификатов АЕО S и АЕО F

- Здания построены из материалов, препятствующих проникновению внутрь, имеют безопасный и охраняемый вход;
- Безопасность товаров и фрагтовых единиц при доставке, складировании и отправке;
- Проверка безопасности торговых партнеров (декларация безопасности);
- Проверка сотрудников, принимаемых на должности, связанные с обеспечением безопасности;
- Участие сотрудников компании в информационно-разъяснительных мероприятиях, посвященных обеспечению безопасности.

##### 5. Заключительная проверка

Аудитор направляет предварительный отчет в таможенную администрацию, а сводный отчет с указанием







вопросов, требующих внимания, в проверяемую компанию. Таможенные органы могут:

- предложить компании подписать гарантийный документ о том, что она примет надлежащие меры к исправлению или совершенствованию действующих правил и процедур;
- отказать в выдаче сертификата.

Общий срок от получения заявки до выдачи сертификата либо отказа в его выдаче должен составлять не более 90 дней.

#### 6. Выдача сертификата

Если таможенные органы удовлетворяет работа компании, они выдают сертификат УЭО и делают соответствующую отметку в базе данных ЕС. Сертификат вступает в действие через десять дней после вынесения положительного решения.

Операторам, получившим сертификат в одной стране ЕС, разрешается проходить таможенное оформление по упрощенным процедурам во всех других странах Европейского Союза.

Действие сертификата прекращается только в случае внесения существенных изменений в законодательство, либо в случае, если оператор совершает серьезное нарушение, либо перестает соответствовать критериям УЭО.

Таможенные органы должны контролировать соблюдение уполномоченными экономическими операторами установленных для них требований и критериев. Таможенные органы отслеживают работу компании в течение первого года после получения сертификата.

#### 7. Приостановка действия сертификата

Действие сертификата УЭО может быть приостановлено в случае:

- несоблюдения компанией соответствующих требований;
- совершения компанией серьезного таможенного правонарушения с возбуждением уголовного дела;
- поступления запроса от самой компании о приостановке действия сертификата.

УЭО может подать апелляцию на приостановку действия сертификата.

#### 8. Аннулирование сертификата

Сертификат УЭО может быть аннулирован, если компания не принимает корректирующих мер, на которые ей было указано при приостановке действия сертификата.

Компания может подать апелляцию на аннулирование сертификата. В случае отклонения апелляции компания лишается права подавать заявку на получение нового сертификата в течение трех лет.

### США: Таможенно-торговое партнерство против терроризма (С-ТРАТ)

Одной из первых мер правительства США после террористической атаки 11 сентября 2001 г. стало реагирование на новые угрозы безопасности путем модификации уже действующих программ партнерства с частными компаниями, которые на тот момент были ориентированы на борьбу с контрабандой наркотиков. В результате было создано Таможенно-торговое партнерство против терроризма (С-ТРАТ). Как и в случае с сертификатами УЭО, участники партнерства получают существенные преимущества. Исследования показали, что таможенные проверки и проверки на безопасность в отношении участников партнерства проводятся в 4-6 раз реже, чем в отношении

остальных импортеров. Поскольку с 2002 г. число таких проверок возросло на 68 процентов, то данное преимущество является для компаний весьма важным. Кроме того, партнерство С-ТРАТ облегчает работу государственных служб, действующих на границе, поскольку они получают возможность более рационально распределить ресурсы и наладить более действенную систему обнаружения. (С-ТРАТ, 2007)

### Взаимное признание

Взаимное признание – один из ключевых принципов Рамочных стандартов ВТамО. Соглашения о взаимном признании помогают обеспечить взаимное соответствие программ аккредитации двух разных стран. В рамках таких соглашений каждая страна берет на себя обязательство признать статус безопасности компаний, аккредитованных в другой стране. Цель соглашений – предотвратить фрагментацию цепи поставок из-за серии отличающихся программ в сфере безопасности. Взаимное признание способствует созданию системы безопасности для всей цепи поставок и облегчению торговли на глобальном уровне. ЕС достиг соглашений о признании УЭО с Японией и США, а также (частично) - со Швейцарией и Норвегией.

Еще один пример национального и международного партнерства и сотрудничества - программа «Золотой список», инициатором которой выступил Таможенный департамент Иордании.



Выгрузка груза для его последующей инспекции.

### ВСТАВКА 3.5

#### Иордания: программа «Золотой список»

Программа «Золотой список» Таможенного департамента Иордании началась как пилотный проект. По сообщениям, в 2010 г. в ней участвовали 32 иорданские компании, прошедшие соответствующий аудит и одобренные для включения в список. Компании самостоятельно проводят оценку своей работы, используя контрольный список вопросов, разработанный Таможенным департаментом Иордании. Контрольный список вопросов позволяет установить степень соблюдения компанией национального таможенного законодательства, правил и процедур, а также ее соответствие требованиям безопасности, установленным для цепей поставок. Иорданские компании заполняют журнал соблюдения требований безопасности (Compliance Manual) и направляют его в Таможенный департамент, который определяет, насколько компания соблюдает установленные требования. Успешно прошедшие аудит компании включаются в «Золотой список» и получают ряд привилегий и льгот. В 2008 г. Иордания подписала соглашение о взаимном признании с Таможенным департаментом США.

*Источник: Tomczyk, 2011*

При заключении соглашений о взаимном признании основная сложность заключается в том, что между программами аккредитации имеются существенные различия. Так, УЭО, аккредитованные в ЕС, получают льготы при экспортных и импортных операциях, а в США эти льготы предоставляются участникам партнерства С-ТРАТ только на импорт. Еще один пример: УЭО, аккредитованные в ЕС, получают льготы для всех видов транспорта, а члены партнерства С-ТРАТ - только на морские перевозки.

## 3.5 Налаживание механизма консультаций между таможенными органами и торговыми компаниями

Обеспечение взаимодействия таможенных органов и частных компаний – пользователей их услуг не всегда является легко выполнимой задачей в силу ряда причин. В некоторых регионах мира таможенные администрации по традиции вносят изменения в процедуры и принимают решения, а затем просто доводят их до сведения частных компаний. В таких условиях частным компаниям бывает трудно обеспечить выполнение установленных требований. В ряде регионов мира государственные служащие не поддерживают связи и не консультируются с частными компаниями, поскольку в правительственной среде не развита культура такого взаимодействия. В подобных

случаях таможенным администрациям и частным компаниям бывает сложно наладить и поддерживать официальные каналы взаимодействия. Частные компании – пользователи таможенных услуг не решаются высказать свое недовольство принимаемыми политическими мерами, правилами и процедурами, проволочками и бюрократическими препонами. Для некоторых таможенных и иных служб на границе сама идея привлечения частных компаний к управлению в пунктах пересечения границы представляется чуждой. Но, как бы это ни было трудно, все же это осуществимо, и таможенные и иные контролирующие службы на границе могут взаимодействовать с частными компаниями, применяя к ним дифференцированный подход. В качестве примеров можно назвать переход от унифицированной таможенной проверки к разному уровню проверки для компаний с разным уровнем риска, а также составление профилей риска для торговых компаний.

Почему таможенным и другим контролирующим службам на границе следует налаживать сотрудничество с частными компаниями? В нижеприведенной таблице содержится ряд ответов на этот вопрос.

### 3.5.1 Проблемы, которые необходимо решать

Первая проблема, которая мешает получать преимущества от создания партнерских связей с торговыми компаниями, касается культурного контекста конкретной страны. Выше мы подробно остановились на причинах, по которым налаживание сотрудничества между таможенными и иными контролирующими службами на границе и частными компаниями может сопровождаться трудностями.

В рамках обеспечения эффективного пограничного режима правительство должно реализовывать политику сотрудничества, участия и облегчения торговли, чтобы уменьшить контроль и способствовать формированию взаимного доверия. Основные направления такой работы включают:

- Приоритетное внимание к вопросам обмена информацией и ее использования;
- Широкое использование информационных технологий (ИТ);
- Налаживание конструктивных партнерских связей с торговыми компаниями посредством проведения взаимных консультаций;
- Привлечение таможенных и иных контролирующих служб на границе в качестве союзников (а не в качестве источников проблем) в деле повышения конкурентоспособности в торговле;
- Организация профессионального обучения рядовых и руководящих сотрудников в современных учебных центрах – таможенных колледжах и академиях;
- Контроль деятельности департаментов по связям с общественностью путем укомплектования их ква-

Таблица 3.10 Таможенные органы и частные компании – пользователи их услуг: почему их нужно привлекать к участию и сотрудничеству

Причины для развития сотрудничества и расширения участия	Негативное влияние ограниченного взаимодействия между таможенными органами и частными компаниями либо его полного отсутствия
<p>Международные поставщики логистических услуг применяют современные методы управления цепями поставок и обмена информацией, поскольку их клиенты требуют снижения затрат и сокращения сроков доставки.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оторванность национальных транспортных и складских компаний от международного передового опыта;</li> <li>• Ограниченное число либо полное отсутствие международных логистических компаний, выходящих на рынок: рыночный протекционизм;</li> <li>• Устаревшее оборудование;</li> <li>• Устаревшие методы управления в таможенных и иных службах в пунктах пересечения границы, в государственных транспортных организациях и в частных компаниях-пользователях их услуг;</li> <li>• Недостаток решений и услуг, ориентированных на рынок;</li> <li>• Монополия государства и частных компаний на рынке;</li> <li>• Транспортные картели;</li> <li>• Бумажный документооборот, необходимость сбора многочисленных штампов и печатей, что таит в себе потенциальный риск измождения и злоупотреблений.</li> </ul>
<p>Принцип «строго вовремя», применяемый в управлении цепями поставок в странах с конкурентоспособной экономикой, дает иностранным экспортерам преимущества над национальными экспортерами.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Потеря заказов национальными компаниями-экспортерами;</li> <li>• Рост безработицы;</li> <li>• Эмиграция квалифицированных работников («утечка мозгов»)</li> <li>• Понижительная тенденция в конкурентоспособности национальных отраслей;</li> <li>• Национальным экспортерам требуется больше дней для доступа на рынок, по сравнению с экспортерами из стран с конкурентоспособной экономикой.</li> </ul>
<p>Глобализированная экономика, расширение международной торговли и числа зон свободной торговли</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Потребность в более оперативной работе пунктов пересечения границы и осуществлении иных контрольных процедур не реализуется на практике;</li> <li>• Не соблюдаются международные стандарты.</li> </ul>
<p>Потребность в построенной по современным стандартам инфраструктуре цепей поставок, включающих такие объекты инфраструктуры, как пристани, грузовые терминалы аэропортов, центры логистики, т.н. «грузовые деревни» и сети высокоскоростных железных дорог</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Изношенная дорожная инфраструктура;</li> <li>• Медленная доставка железнодорожным транспортом;</li> <li>• Задержки в доставке грузов;</li> <li>• Недостаточное применение передового опыта в управлении международными железнодорожными перевозками и морскими портами;</li> <li>• Конкуренты используют более крупные и современные контейнерные суда и самолеты;</li> <li>• Конкуренты используют доставку по высокоскоростным железным дорогам, как в дневное, так и в ночное время;</li> <li>• Крайне медленный сбор учетной информации по причине непредсказуемости работы транспорта и скорости прохождения таможенных процедур.</li> </ul>
<p>По прогнозам, объем контейнерных перевозок будет ежегодно расти на 5-6 % и к 2015 г. возрастет на 70 %</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Страны, не использующие грузовые контейнеры, проигрывают в конкурентной борьбе;</li> <li>• Отказ от использования контейнеров накладывает неоправданную дополнительную нагрузку на таможенные и иные контролирующие службы на границе, поскольку не обеспечиваются в достаточной степени безопасность, возможности отслеживания и маркировки груза. Результатом является снижение прибыли.</li> </ul>
<p>Разработанные ВТамО Рамочные стандарты безопасности и облегчения мировой торговли (SAFE Framework)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Преступная деятельность становится более изощренной;</li> <li>• Национальные компании-экспортеры не применяют методы управления, зафиксированные в таких международных программах по безопасности, как УЭО, Инициатива (программа) в области обеспечения безопасности контейнерных перевозок (CSI) и Таможенно-торговое партнерство против терроризма (С-ТРАТ).</li> </ul>

Источник: подготовлено Tomczyk 2011.

лифицированным персоналом и руководством, открытия «горячих линий», создания вебсайтов, регулярной подготовки пресс-релизов, организации встреч с представителями СМИ и частных компаний;

- Организация работы целевых групп по вопросам пограничного режима с участием всех заинтересованных ведомств и частных компаний, включая ассоциации экспедиторов, перевозчиков по системе МДП (TIR), таможенных агентов и автоперевозчиков, а также торговые палаты, отраслевые и экспортные ассоциации;
- Создание системы обязательного оповещения о таможенных тарифах;
- Приверженность, основанная на анализе фактических данных, и стремление к изменению методов управления, организации деятельности, системы обучения и выработки политики в пунктах пересечения границы с тем, чтобы добиться улучшения работы, увеличения сборов, повышения безопасности, а также получения положительных отзывов от пользователей услуг.

Подобного рода изменения в подходе к управлению пограничным режимом могут занять несколько лет. Чтобы подготовить и реализовать такие меры, необходимы заинтересованность и участие со стороны руководителей старшего звена. Сначала положительные сдвиги могут быть не всегда заметны. От тех, кто вовлечен в этот процесс, требуется кардинальное изменение культурных подходов или перестройка самого мышления. От отношений соперничества между таможенными и иными контролирующими органами на границе и торговыми компаниями нужно переходить к отношениям сотрудничества, которые строятся на основе взаимного участия и взаимодействия.

### 3.5.2 Преимущества налаженного механизма консультаций

#### *«Обратная связь» от экспертов и специалистов-практиков*

Создание форума, где представители торговых компаний могут свободно высказать свои замечания и мнения о пограничном режиме, может дать контролирующим службам на границе ценную информацию о качестве их работы – как в части таможенных процедур, так и в части методов управления. Партнерства с торговыми компаниями также позволяют контролирующим службам на границе познакомиться с пулом экспертов, которые могут консультировать их в ходе подготовки к торговым переговорам или разработки политических мер. Так, консультация экспертов весьма важна, когда речь идет об оценке возможных результатов принятия новых нормативных актов.

Партнерские связи с торговыми компаниями позволяют быстро узнавать обо всех трудностях, с которыми сталкиваются экспортеры, например, об имеющихся нетарифных барьерах. Более того, в рамках партнерств с торговыми организациями часто налаживаются контакты между сотрудниками контролирующих служб на границе и крупных многонациональных корпораций, базирующихся как в стране, так и за рубежом, что позволяет контролирующим службам лучше понять, как функционируют глобальные цепи поставок.

В идеальном случае, когда у заинтересованных частных компаний имеется соответствующее и хорошо понятое представительство, между частным и государственным секторами складывается конструктивный диалог. Участники такого диалога вырабатывают конкретные рекомендации и признают необходимость реформ. На практике, однако, в большинстве случаев это происходит не сразу. Сначала всем сторонам приходится прикладывать усилия и учиться друг у друга.

#### *Возможное делегирование торговым компаниям некоторых функций*

Некоторые таможенные администрации используют положительный опыт своих коллег и налаживают более активное сотрудничество с торговыми компаниями, обеспечивая законопослушным компаниям минимальное вмешательство и надзор таможенных органов при экспорте и импорте товаров. Например, в результате упрощения процедур компаниям можно доверить самостоятельно рассчитывать размер своих пошлин либо самостоятельно проводить оценку соблюдения действующего законодательства. Такие модели позволяют таможенным органам более рационально перераспределять ресурсы.

#### *Создание позитивного образа страны и ее торгового климата*

Еще одна причина, по которой необходимо развивать контакты с частными компаниями – это создание положительного образа страны и ее торгового климата. Успешное функционирование глобальной цепи поставок требует, чтобы на всех ее этапах использовались современные методы работы, учитывающие передовой международной опыт. Очереди грузовиков на границе – это свидетельство слабости цепи поставок и недостаточного учета международного опыта в ее системе управления. Для потенциальных иностранных инвесторов такие очереди являются явным признаком того, что страна еще не готова успешно конкурировать на глобальном торговом рынке. Задержки на границе – это серьезный предмет озабоченности и для торговых компаний, которые опасаются за свои экспортные или импортные товары.

Подход на основе «всего правительства» - пример передового опыта, он показывает, как разные контролирующие службы на границе могут поддерживать контакты и действовать сообща. В развивающихся экономиках часто наблюдается эффект «круговой обороны», которую зани-

мают контролирующие службы на границах. Эксперты и официальные лица говорят, что пробить такую оборону бывает трудно – настолько эти ведомства держатся за свои интересы и настолько забюрократизирована их деятельность.

### ВСТАВКА 3.6

#### Взгляд из частного сектора на сотрудничество

При первой встрече представителей частных компаний и государственных служб возможны два сценария развития событий. Первый – это отсутствие реального взаимодействия. Участники зачитывают друг другу по бумаге заранее заготовленные выступления, где не содержится никаких конкретных рекомендаций и много общих фраз о необходимости реформ. Так часто случается в странах, где сама идея о привлечении представителей частного сектора возникла недавно. Ситуация может усугубиться, если присутствуют следующие факторы:

- Стороны не имеют опыта подобного взаимодействия;
- У компаний есть опасения санкций со стороны каких-то ведомств;
- В стране не налажена система представительства, когда государственные органы делегируют своим сотрудникам функции полноправного участия.

Второй сценарий - неправильное понимание целей встречи. Частные компании используют эту площадку для жалоб на действия государственных органов, забывая при этом упомянуть о собственных недостатках. Очень быстро они переходят к гневным тирадам в адрес различных ведомств, говорят, что все плохо и все надо менять, но не выдвигают никаких конкретных рекомендаций.

Очевидно, что ни один из этих сценариев не приведет к реальным улучшениям. В ряде случаев, впрочем, даже в этих первых неудачных попытках просматривается потенциальная возможность - при условии надлежащего ведения дискуссии – в итоге наладить устойчивый и конструктивный диалог, который приведет к заметным результатам.

### ВСТАВКА 3.7

#### Взгляд из государственного сектора на сотрудничество

Понятно, что никакому чиновнику не понравится, если ему будут указывать на промахи и недостатки его ведомства, или, что еще хуже, на коррупцию или непрофессиональное поведение его сотрудников. Особенно неприятно, когда об этом говорят люди, компании или ассоциации, которые это ведомство призвано контролировать и которые оно считает «склонными к правонарушениям». Чаще всего реакция государственных ведомств на предложения наладить сотрудничество сводится к следующему:

- Краткий период сотрудничества, затем постепенный уход от диалога: если такое сотрудничество не предусмотрено законодательством, то многие чиновники постепенно снижают уровень своего участия до тех пор, пока встречи на таком низком уровне не потеряют смысл и не прекратятся сами;
- Если закон обязывает налаживать сотрудничество, чиновники прибегают к другой распространенной тактике развала всего процесса, а именно ротации своих представителей. Ведь известно, что если

нет преемственности, то нет и диалога. Именно так поступают некоторые ведомства, направляя на каждую новую встречу нового представителя.

Создать условия, в которых представители государственных органов смогут свободно включиться в диалог – нелегкая задача. Лучше всего, если чиновники почувствуют, что сотрудничество принесет им выгоду, поможет им более эффективно выполнять свои функции. Чтобы добиться успеха, крайне важно обеспечить приверженность сотрудничеству на уровне руководства ведомств. Если этого не будет, то и участие ведомства, скорее всего, сойдет на нет.

## ВСТАВКА 3.8

### Австралия: пример непрерывного облегчения торговли

Правительство Австралии использует положительный опыт, заключающийся в привлечении «всего правительства» к обеспечению сбалансированного сочетания безопасности на границах с облегчением торговли и развитием связей с глобальным торговым сообществом. При таком подходе можно действенно решать возникающие проблемы и успешно вести переговоры по международным соглашениям, что особенно важно с учетом нынешней ситуации в сфере международной безопасности. Применение подхода, опирающегося на «все правительство», в получении информации от торговых компаний помогает решать проблему подачи компаниями данных сразу в несколько ведомств. Если этого не делать, положение частных компаний ухудшится.

Еще одна причина применения такого коллективного подхода – осознание сложности нынешней ситуации на глобализированном торговом рынке и необходимости обеспечивать безопасность и бороться с терроризмом. Именно поэтому правительства и частные компании сегодня обращаются к передовым международным технологиям и новым методам, таким как анализ периода, необходимого для выхода на рынок с продукцией (time-to-market analysis), что помогает им оказывать услуги, повышающие эффективность работы.

В Австралии подход с привлечением всех заинтересованных ведомств начал применяться в 2005 г., когда

национальная Таможенная служба ввела Стандартный формат представления данных (Standardised Data Set - SDS), объединив тем самым 41 организацию на двух уровнях правительственной структуры. В 2007 г. в рамках Программы Казначейства по стандартизации коммерческой отчетности (Standard Business Reporting - SBR) Таможенная служба Австралии предложила сделать отдельный кластер по международной торговле (International Trade Cluster). В Таможенной службе признают, что для упорядочения отчетности, обеспечения совместимости данных и возможности повторного обращения к информации предстоит еще многое сделать. Для решения этой задачи потребуются усилия не только со стороны таможенных органов, но и других контролирующих служб на границе и торговых ассоциаций.

В 2005 г. Таможенная служба Австралии разработала стратегию реформ и модель того, как будет действовать система в 2015 г. Для реализации стратегии разработан ряд проектов, цель которых – обеспечить, чтобы Австралия по-прежнему занимала лидирующие позиции в мире по уровню безопасности и по облегчению торговли. Эти проекты (см. ниже) объединены общим названием - «Решения для развития торговли» (Enhanced Trade Solution). Проекты представляют собой примеры международного передового опыта в области ускорения процедур пересечения границы.

**В следующей таблице показано, как Австралия формулирует ключевые элементы и преимущества, которые планируется достичь к 2015 г. в результате реализации подхода, основанного на участии «всего правительства».**

Преимущество	Описание
1	Выявить возможности для координации и создания коллективного правительства (connected government), что позволит правительству сформулировать единый подход к отрасли и снизить расходы за счет совершенствования работы.
2	Определить, в каком направлении следует двигаться правительству в развитии торговли до 2015 г.; сформулировать концепцию и наметить «дорожную карту» для ее реализации. Это придаст бизнесу уверенность в перспективах развития отношений между торговыми компаниями и правительством.
3	Продумать, какова будет будущая роль национальных и международных торговых компаний и их представительных органов с тем, чтобы инкорпорировать их в стратегию «всего правительства».
4	Сформулировать стратегии повышения качества информации, используемой правительством для разработки различных аспектов макро- и микроэкономической политики, при защите границ, а также стимулировании законной торговли при одновременном снижении нагрузки на сектор торговли.
5	Сформулировать стратегии повышения безопасности цепей поставок и стратегии коллективного управления международными границами.
6	Показать, какую пользу может принести использование опыта торговых компаний, если наладить их сотрудничество с правительством в построении благоприятной торговой среды.
7	Выявить международные передовые методы и стратегии управления на границе; определить, как правительство может использовать эти методы и стратегии в планировании своей программы; это позволит воспользоваться уже накопленным опытом других стран и избежать возможных ошибок.
8	Акцентировать роль правительства в регулировании пограничного режима в сравнении с торговыми партнерами.

Источник: составлено на основе отчета австралийской Комиссии государственной службы (Australian Public Service Commission) (2004).

## 3.6 Таможня и торговля: модели участия и взаимодействия

Есть ряд моделей, позволяющих обеспечить интерактивное участие и сотрудничество обеих заинтересованных сторон, и этими моделями могут воспользоваться таможенные и иные контролирующие службы на границе. Каждая модель обладает определенными характеристиками, которые определяются конкретными факторами, а именно:

- Национальные и региональные различия;
- Исторические и культурные особенности;
- Уровень развития переходной экономики;
- История и традиции;
- Степень зрелости системы государственного управления и частных компаний;
- Уровень знаний и подготовки представителей органов государственного управления и частных компаний;
- Степень знакомства с международным опытом среди руководящего аппарата сотрудников;
- Уровень участия в международных структурах, советах, рабочих группах и форумах.

### *Лоббистская деятельность*

В промышленности и торговле, как правило, возникают группы и организации по продвижению их интересов. От имени своих членов эти организации могут, в т. ч., заказывать исследования, организовывать обучение и готовить публикации. Они часто работают с соответствующими правительственными департаментами и агентствами, привлекая внимание директивных органов к важным для этих отраслей вопросам и стараясь привлечь их на свою сторону.

### *Таможенные консультативные комитеты*

Таможенные консультативные комитеты – это группы в составе сотрудников таможенных органов, представителей различных отраслей, специалистов по логистике и транспорту, консультантов и других участников цепей поставок. В работе комитетов могут участвовать и другие правительственные департаменты, имеющие отношение к деятельности таможни. Часто комитеты действуют под председательством представителей таможенных органов. Они дают возможность торговым компаниям открыто обсуждать все вопросы, связанные с деятельностью таможни, а таможенным органам – получить отзывы о своей работе. Через комитеты до торговых компаний также доводится информация о новых таможенных правилах и процедурах, и на заседаниях имеется возможность обсудить недостатки и достоинства предлагаемых нормативных актов.

### *Рабочие группы*

Рабочие группы создаются под конкретные задачи. Их

участники – представители государственных и частных структур, и персональный состав, как правило, определяется исходя из конкретной задачи, которую предстоит выполнить.

### *Национальные комитеты ЮНКТАД по облегчению торговли и транспортных перевозок (NTTFCs)*

Национальные комитеты ЮНКТАД по облегчению торговли и транспортных перевозок призваны содействовать облегчению торговли, однако они могут вносить вклад и в создание партнерств между ведомствами, представленными на границе, и торговыми компаниями. Модель, разработанная ЮНКТАД, строится на принципе важности государственно-частного партнерства для развития эффективной международной торговли и транспорта. Комитеты выступают в качестве площадки для консультаций и национальных форумов, в рамках которых предлагаются и обсуждаются идеи, проводятся консультации и достигается консенсус между основными заинтересованными сторонами по вопросам совершенствования системы международной торговли и транспорта.

Согласно модели ЮНКТАД, для содействия развитию международной торговли и транспорта необходимо партнерство трех основных сторон:

- **Правительственные организации:** организации, отвечающие за регулирование международной торговли и транспорта; как правило, это министерства торговли, транспорта или финансов, а также таможенные администрации;
- **Поставщики торговых и транспортных услуг:** те, кто отвечает за предоставление ориентированных на рынок услуг торговому сообществу, включая перевозчиков, экспедиторов и компании мультимодальных перевозок, таможенных агентов, коммерческие банки и страховые компании;
- **Торговые компании:** экспортеры и импортеры, привлекающие прибыль из оптимизации таможенной среды в результате институциональных реформ и повышения эффективности оказываемых услуг; те, чей объем торговли возрастет, если улучшатся условия и снизятся расходы на транспортировку товаров.

Важно отметить, что во вторую и третью группы входят, главным образом, организации, представляющие частный сектор. При этом, однако, транспортные операторы или перевозчики, и другие поставщики услуг в сфере торговли, например, железные дороги, коммерческие банки и страховые компании, часто являются государственными. Таким образом, партнерские связи между тремя сторонами строятся без четкого разделения на частный и государственный сектора.

Отличие модели ЮНКТАД от других предлагаемых структур по облегчению торговли и развитию транспорта заключается в том, что ЮНКТАД обращает особое внимание на частные компании, которые рассматриваются

### Вставка 3.9 Национальные комитеты ЮНКТАД по облегчению торговли и транспортных перевозок (NTTFCs)

Примеры	Характеристики
ЕС, Великобритания, АТЭС	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Официальные структуры как на национальном, так и на региональном уровне</li> <li>• Пример: Комитет по вопросам облегчения международной торговли в Великобритании</li> <li>• Членство по приглашению</li> <li>• Руководство не выбирается</li> <li>• Назначается секретариат, укомплектованный административным и техническим персоналом</li> <li>• Размещение комитета, ресурсы и финансирование деятельности</li> <li>• Вопросы, входящие в компетенцию комитета, зафиксированы в отдельном документе</li> <li>• Возможно формирование нескольких подкомитетов или рабочих групп</li> <li>• Проводятся закрытые заседания</li> <li>• На заседания подкомитетов часто приглашают внешних экспертов</li> <li>• Подкомитеты могут заказывать исследования внешним экспертам</li> <li>• Члены подкомитетов делают письменные и устные сообщения и готовят исследования</li> <li>• Государственные органы используют комитет по облегчению торговли как консультативный орган, представляя на его рассмотрение проекты нормативных актов, правил, инструкций и программ еще до передачи их на рассмотрение правительственных ведомств и парламентских комитетов</li> <li>• Рассматривает широкий круг вопросов, о чем свидетельствует график совещаний, опубликованный на вебсайте АТЭС</li> <li>• Находится под наблюдением аудиторов и контролирующих органов правительств</li> <li>• Готовит ежегодные отчеты, которые размещает для широкого ознакомления в Интернете</li> <li>• Распространяет собственные пресс-релизы и проводит пресс-конференции</li> <li>• Организует форумы и конференции</li> </ul>

как основные инициаторы различных предложений, с которыми выступают три стороны консультативного процесса. ЮНКТАД рассматривает комитеты как площадки для консультаций, выступающие в качестве национальных форумов, в рамках которых предлагаются и обсуждаются меры по облегчению торговли и функционирования транспорта, проводятся широкие консультации и ведется поиск консенсуса по обсуждающимся вопросам. В соответствии с концепцией ЮНКТАД, комитеты не имеют исполнительных функций; они скорее рассматриваются как консультативные органы. В рамках комитета могут и должны согласовываться позиции участников, и, когда консенсус достигнут, участники комитета, представляющие исполнительную власть, могут на добровольной основе принять эти рекомендации к исполнению.

#### Процедурные комитеты

Процедурные комитеты (PRO committees) занимаются вопросами облегчения торговли и предоставляют площадку для дискуссий таможенным органам и торговым компаниям. В начале 1970-х годов, признавая важность облегчения торговли и перспективу создания единого рынка в рамках Европейского Экономического Сообщества со свободным перемещением людей и товаров, большинство стран Западной Европы создали национальные комитеты по вопросам облегчения торговли. В качестве примера можно назвать Агентство развития путем автоматизации и упрощения внешней торговли (*Office de développement par l'automatisation et la simplification du commerce extérieur* - ODASCE) во Франции, Датский комитет по электронному обмену данными, AUSTRIAPRO

(входит в Австрийскую федеральную экономическую палату) и SWEPRO – Шведский комитет по торговым процедурам (Swedish Trade Procedures Council).

В некоторых странах нет ни консультативных комитетов, ни процедурных комитетов, а упор делается на лоббистскую деятельность крупных экспортных и импортных компаний и объединений предпринимателей. В Турции, например, действует развитая сеть торговых палат и отраслевых бизнес-ассоциаций. Стамбульская торговая палата участвует в обсуждении экспортных вопросов и поддерживает контакты с правительством в Анкаре. Отраслевые бизнес-ассоциации, представляющие такие направления, как экспорт строительных материалов, овощей и фруктов, машинного оборудования, орехов и текстиля, занимаются лоббированием своих экспортных интересов в правительственных структурах. Такие объединения, как УТИКАД (Ассоциация турецких экспедиторов и поставщиков логистических услуг) и ТОВВ (Союз торговых палат и товарных бирж Турции) лоббируют в правительстве вопросы экспедиторских услуг и международных транспортных перевозок. ТОВВ финансирует строительство новых пунктов пересечения турецкой границы.

Для более активного привлечения частных компаний таможенные администрации и торговые агентства могут обращаться к Рекомендации 4 Центра Организации Объединенных Наций по поддержке процедур и практики управления (UN/CEFACT), касающейся учреждения органов по содействию торговле. Первоначальная цель Рекомендации - призвать правительства «создавать и поддерживать национальные органы содействия торговле»



со сбалансированным участием представителей государственного и частного секторов».

Общими задачами являлись:

- Совершенствовать диалог между различными органами, занимающимися вопросами торговли и международных транспортных перевозок;
- Вырабатывать решения по устранению имеющихся на операционном уровне барьеров в торговле и транспортных перевозках;
- Выявлять проблемы, влияющие на затраты и уровень эффективности международной торговли в своих странах;
- Разрабатывать меры по снижению затрат и повышению эффективности международной торговли;
- Содействовать реализации перечисленных мер;
- Назначить ответственного за сбор и распространение информации о положительном опыте в области облегчения международной торговли;
- Участвовать в международной деятельности по обеспечению более активного и действенного облегчения торговли.

В Рекомендации подчеркивается важная роль национальных структур по вопросам облегчения торговли, таких

как форумы, в рамках которых руководители частных компаний, государственных учреждений и директивных органов могут продвигать реализацию совместно выработанных мер. В такие комитеты рекомендуется включать представителей всех компаний и институтов, участвующих в международной торговле, включая производителей, импортеров, экспортеров, экспедиторов, перевозчиков, банки, страховые компании и органы государственного управления.

В Рекомендации также подчеркивается важность облегчения торговли и, в частности, необходимость реализовывать меры по снижению затрат и повышению эффективности международной торговли. Этот принцип был предложен как основа создания национальных комитетов по облегчению торговли и транспортных перевозок (NTTFCs) и процедурных комитетов (PRO committees).

В рамках своих программ технической помощи в области облегчения международной торговли и транспортных перевозок ЮНКТАД активно участвовала в создании национальных комитетов по облегчению торговли и транспортных перевозок (NTTFCs) в ряде стран. Разработанная ЮНКТАД модель расширяет традиционную сферу деятельности таких комитетов, делая больший упор на

### Вставка 3.10 Процедурные комитеты

Примеры	Характеристики
AFPRO/Афганистан	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Официальные структуры как на национальном, так и на региональном уровне</li> </ul>
ARMPRO/Армения	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Также известны как Национальные комитеты по облегчению торговли и транспортных перевозок (Камбоджа, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Таиланд, Вьетнам и др.)</li> </ul>
AUSTRIAPRO/Австрия	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Также известны как Национальные комитеты содействия транзитным перевозкам (Китай, Монголия и др.)</li> </ul>
AZERPRO/Азербайджан	<ul style="list-style-type: none"> <li>• К участию приглашаются предпринимательские ассоциации-пользователи данных услуг</li> </ul>
BiHPRO/Босния и Герцеговина	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Штат комитетов избирается на добровольной основе, председателями являются представители частного сектора</li> </ul>
BULPRO/Болгария	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Работой руководят избираемые советы</li> </ul>
CROATIAPRO/Хорватия	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Участвуют совместно с правительством в работе по облегчению торговли, в решении таможенных вопросов и вопросов управления на пунктах пересечения границ</li> </ul>
GEOPRO/Грузия	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сотрудничают с правительствами и частными компаниями в оценке и «обратной связи» по проектам нормативных актов, правил, инструкций и программ; например, Совет по упрощению торговых процедур (SITPRO) в течение четырех лет вместе с Налогово-таможенной службой Великобритании разрабатывал и вносил изменения в Единые административные документы.</li> </ul>
HELLASPRO/Греция	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Могут иметь несколько подкомитетов</li> </ul>
МАКPRO/Бывшая югославская Республика Македония	<ul style="list-style-type: none"> <li>• В структуру входит несколько подкомитетов по разным направлениям политики, каждый из которых вырабатывает рекомендации и в ходе своих заседаний проводит встречи с представителями компаний и сотрудниками правительственных организаций</li> </ul>
MOLDPRO/Молдова	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Имеются штатные должности секретарей, помещение и бюджет</li> </ul>
MONPRO/Черногория	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Может финансировать исследования</li> </ul>
ODASCE/Франция	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сотрудники комитетов участвуют в международных конференциях и форумах</li> </ul>
ROMPRO/Румыния	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Вопросы, входящие в компетенцию комитетов, зафиксированы в отдельном документе</li> </ul>
SWEPRO/Швеция	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Для работы в процедурных комитетах министерства торговли и финансов могут направлять своих сотрудников</li> </ul>
SITPRO/Великобритания*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Выступают в качестве проводников новых идей по облегчению торговли, по таможенным вопросам и вопросам управления на пунктах пересечения границы</li> <li>• Работают с руководителями частных компаний, разъясняя им вносимые изменения в законодательство и процедуры и необходимость соблюдать установленные требования</li> </ul>

\* В сентябре 2010 г. SITPRO завершила работу и передал свои функции Министерству Великобритании по делам бизнеса, инновациям и профессиональным навыкам.

облегчение транспортных перевозок и еще более усиливая важную роль членов комитета - представителей частного сектора.

Ниже приведены примеры разных типов таких комитетов.

Первый комитет финансируется частными компаниями и поэтому не соответствует рекомендациям ЮНКТАД, в соответствии с которыми финансирование должно осуществляться в рамках государственно-частного партнерства.

### ВСТАВКА 3.11

#### Великобритания: Комитет по облегчению международной торговли

В Комитет по облегчению международной торговли Налогово-таможенной службы Великобритании входят руководящие сотрудники министерств, занимающихся вопросами таможенных процедур, такие как сама Налогово-таможенная служба, Министерство по делам бизнеса, инновациям и профессиональным навыкам (BIS), Министерство по делам окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства (Defra), Министерство транспорта (DfT), Пограничного агентства (UKBA), а также Агентства по торговле и инвестициям (UKTI) и (бывшего) Совета по упрощению торговых процедур (SITPRO). Комитет занимается облегчением торговли в плане координации принимаемых политических мер и контроля за тем, чтобы вновь принимаемые меры и программы способствовали совершенствованию пограничных процедур и сводили к минимуму ненужные формальности.

План действий Комитета предусматривает решение следующих задач:

- заметно снизить бюрократическую нагрузку на бизнес при пересечении границ, тем самым облегчив торговлю;

- добиться долгосрочного активного участия бизнес-сообщества в оценке существующей в Великобритании нормативной базы и процедур пересечения границы; содействовать постоянному совершенствованию и реформированию данных процедур;
- содействовать признанию правительством страны и его ведомствами важности облегчения торговли; продвигать ключевую роль правительства в совершенствовании нормативно-правовой базы;
- обеспечивать непрерывное совершенствование национальных пограничных процедур в плане приближения их к ведущим позициям в международных рейтингах, таких как рейтинг доклада Всемирного банка «Ведение бизнеса» (World Bank, 2009).

В 2009 г. Совет по упрощению торговых процедур (SITPRO) содействовал обсуждению вопросов облегчения торговли, опубликовав доклад «Перемещая товары» (“Keeping Goods Moving”) (World Bank, 2009), и предоставил свой вебсайт для «обратной связи» по вопросам пограничного режима и процедур.

*Источник:* составлено на основе исследования Налогово-таможенной службы и Министерства по делам бизнеса, инноваций и профессиональных навыков «Упрощение торговых потоков через границы Соединенного Королевства: план действий» (“Simplifying Trade Across UK Borders: A Plan of Action” (December 2009), p. 4).

### ВСТАВКА 3.12

#### Агентство развития путем автоматизации и упрощения внешней торговли, Франция

Агентство развития путем автоматизации и упрощения внешней торговли (Office de Développement par l'Automatisation et la Simplification du Commerce Extérieur - ODASCE) было создано в июле 1972 г. как некоммерческая ассоциация. Совет ODASCE состоит из шестнадцати членов, избираемых на ежегодной генеральной ассамблее организации. Работа сотрудников не оплачивается, и каждые четыре года происходит ротация. Оперативные решения и руководство постоянным штатом сотрудников возложены на Бюро в составе президента, казначея и т.д., которые избираются Советом. Организация имеет штат постоянных сотрудников из трех человек, которые работают в Париже.

*Членство:*

- Более 100 компаний, от весьма крупных (таких как «Рено»), до индивидуальных предпринимателей;
- Более 1500 ассоциированных членов, которые могут записываться на курсы обучения.

*Основные мероприятия:*

- Учебные курсы;
- Подготовка «памятных записок» по вопросам облегчения торговли во Франции (при участии комитета ODASCE по облегчению торговли);

- Семинары (“Club-Clé Douanes”) по вопросам, представляющим интерес для членов, проводятся 4-5 раз в год;
- Конференции (“Colloques”), проводятся один раз в 2-3 года с приглашением иностранных участников и представителей, занимающихся вопросами таможен, торговли и косвенных налогов;
- Специальные консультации для членов по таможенно-торговым вопросам, иногда выполнение роли посредника между своими членами и французским правительством.

*Позитивные аспекты:*

Независимая организация, не финансируется из грантов правительства;

Близость к бизнесу и ориентация прежде всего на своих членов;

Небольшая и действенная структура, опирающаяся в своей деятельности на заработанные собственными силами средства.

*Источник:* частично основано на материалах сайта ODASCE (2011 г.).

### ВСТАВКА 3.13

## Настоящие государственно-частные партнерства в Юго-Восточной Европе

В рамках Инициативы по сотрудничеству в Юго-Восточной Европе (Southeast European Cooperative Initiative - SECI) и во взаимодействии с Европейской экономической комиссией ООН и Европейской комиссией ряд государств Юго-Восточной Европы создал Национальные комитеты по облегчению торговли и транспортных перевозок. Их цель - решать многочисленные вопросы, связанные с облегчением торговли и транспортных перевозок на национальном и региональном уровне. Комитеты имеют в своих названиях характерный компонент "PRO" (процедуры), делая упор на такие процедуры, как нетарифные барьеры в торговле. Комитеты в равной степени поддерживаются (институционально, политически и в финансовом плане) государственным и частным секторами и действуют на двустороннем, многостороннем, региональном и международном уровнях. Они поддерживают тесную связь с таможенными властями и соответствующими правительственными структурами, но активно работают и с организациями частного сектора. Сегодня в регионе, где реализуется данная инициатива, действуют десять национальных процедурных комитетов.

В большинстве случаев комитеты используют в качестве базы национальные торговые палаты, а участие государственных ведомств гарантируется соответствующими правовыми актами. Каждый комитет имеет двух председателей, один из которых представляет государственные структуры (обычно на уровне заместителя министра), а другой - частный сектор. Большая часть работы осуществляется основной группой в составе не более десяти

ти человек, которые встречаются на регулярной основе, чтобы обсудить чисто технические вопросы. Средние ежегодные затраты на деятельность каждого комитета не превышают 25 тыс. долл. США, включая расходы на работу с общественностью и проведение информационных компаний.

#### Позитивные аспекты:

- Настоящее государственно-частное партнерство, где всем участникам отведены равные роли;
- Небольшая и действенная структура, не нуждающаяся в создании дополнительного государственного механизма;
- Повестка дня во многих случаях определяется каждодневными заботами бизнес-сообщества;
- Гарантированное участие всех государственных ведомств, зафиксированное в соответствующих нормативных актах;
- Использование существующих информационных каналов, созданных национальными торговыми палатами.

#### Негативные аспекты:

Чтобы действовать эффективно, организация должна быть активной и по-настоящему представительной.

*Источник:* основано на ряде источников, в т. ч. на информации, предоставленной внешними консультантами, а также документе ЭСКАТО ООН «Исследование национальных координационных механизмов облегчения торговли и транспортных перевозок в регионе UNESCAP» ("Study on National Coordination Mechanisms for Trade and Transport Facilitation in the UNESCAP Region" (UNESCAP, 2007, pp. 31–32)), и на докладе, подготовленном в рамках Инициативы SECI и озаглавленном «Достижения проектов SECI в сфере экономического развития и безопасности» ("Accomplishments of SECI Projects in the Field of Economic Development and Security" (2001)).

### ВСТАВКА 3.14

## Шведский совет по торговым процедурам (SWEPRO)

SWEPRO был создан шведским правительством в 1975 г. Его цель - содействовать упрощению и повышению эффективности процедур международной торговли посредством активного участия в важнейших международных форумах.

Совет был создан в соответствии с Рекомендацией 4 1974 г. о национальных органах по вопросам облегчения торговли, которая была заменена Рекомендацией по тому же вопросу от 1999 г.

#### Членство:

SWEPRO состоит из консультативного органа в составе руководителей частных компаний, государственных органов и директивных органов. Его члены представляют частные и государственные структуры, в частности, Шведскую банковскую ассоциацию, Шведский торговый союз, Шведский альянс электронного бизнеса, Национальный торговый совет, Шведскую федерацию торговли, Шведскую международную торговую палату, Конфедерацию шведских предприятий, Шведскую ассоциацию международных грузовых перевозок, Таможенную службу и Министерство иностранных дел.

#### Руководство:

Руководство деятельностью SWEPRO осуществляет Шведский национальный торговый совет. Это правительственная административная структура, занимающаяся вопросами внешней торговли и торговой политики.

#### Задачи и мероприятия:

Основная роль SWEPRO заключается в предоставлении площадки для дискуссии и информирования по вопросам облегчения торговли. В ходе обсуждения внимание уделяется скоординированному подходу, гарантирующему, что проблемы облегчения торговли будут решаться действенно и эффективно. Совет отслеживает реализацию совместно согласованных мер. SWEPRO подготовил ряд важных обзоров и исследований, в т. ч. об обмене данными в процессе международной торговли и результатах и преимуществах облегчения торговли. SWEPRO также проводит обсуждения международного опыта в облегчении торговли. Совет координирует проекты, реализуемые в рамках ООН, ВТамО, ОЭСР и Европейского Союза (ЕС) или принимает в них участие. Совет налаживает сотрудничество в области облегчения торговли с рядом развивающихся стран. В Швеции SWEPRO стал площадкой для обсуждения международного опыта в упрощении торговых процедур. Он участвует в работе таких межправительственных организаций, как ООН и ЕС, в частности, по вопросам упрощения и гармонизации процедур и информационному обмену, включая электронные средства, используемые в международной торговле.

*Источник:* подготовлено на базе материалов вебсайта SWEPRO (2011 г.) и частично на основе публикации «Исследование национальных координационных механизмов облегчения торговли и транспортных перевозок в регионе UNESCAP» ("Study on National Coordination Mechanisms for Trade and Transport Facilitation in the UNESCAP Region" (UNESCAP, 2007, pp. 30–31)).

Важно понимать, что названные комитеты имеют определенные ограничения, и развивающиеся страны, пытающиеся повторить данную модель, сталкиваются с определенными трудностями. Пример из Франции предусматривает активное участие представителей частного сектора, которые должны на постоянной основе финансово поддерживать данную структуру, чтобы она продолжала действовать. В то же время нет гарантий, что в обсуждениях с готовностью примут участие государственные структуры. Для эффективной работы комитетам необходимо в равной степени заручиться поддержкой государственных и частных партнеров. Кроме того, комитеты должны действовать на двустороннем, многостороннем, региональном и международном уровнях. Работая в тесном сотрудничестве с организациями частного сектора, комитеты должны поддерживать активные связи с таможенными органами и соответствующими правительственными структурами.

### 3.7 Организация обучения и работа с общественностью для построения таможенно-торговых партнерств

После формального завершения процесса создания таможенно-торгового партнерства на первый план выходят два важнейших «инструмента», которые призваны объединить частных и государственных представителей, задействованных в процессе. Речь идет об обучении и работе с общественностью.

#### 3.7.1 Обучение

Обучение - базовый инструмент, позволяющий на практике реализовать реформы и повысить эффективность действующих процедур. Эксперты, проводившие наблюдения



Госслужащие и представители частных компаний участвуют в семинаре по управлению рисками на таможене, организованном ОБСЕ и ВТамО в Астане, октябрь 2011 г.

в различных пунктах пересечения границы, пришли к выводу, что ряд задержек коммерческого транспорта связан с тем, что водители и сотрудники транспортных компаний оформили не все необходимые документы и сертификаты. Иногда отсутствуют также документы, необходимые для завершения импортных процедур (Tomczyk, 2011). Именно поэтому важно, чтобы национальные комитеты по облегчению торговли и транспортных перевозок предоставляли прозрачную и легко доступную информацию по этому вопросу. С другой стороны, государственные служащие тоже сталкиваются с постоянно меняющимися правилами и процедурами, и им тоже важно предоставлять качественные услуги своим клиентам из частного сектора и быть готовыми ответить на их вопросы.

В Программе облегчения торговли и транспортных перевозок в Юго-Восточной Европе (Trade and Transport Facilitation Southeast Europe - TTFSE) обучение является одним из центральных инструментов, позволяющим не только распространять информацию, но и постепенно менять представления государственных органов о природе оказываемых ими услуг. С 2001 г. по 2006 г. в рамках компонента Программы TTFSE, финансируемого Всемирным банком и озаглавленного «Облегчение торговли», было организовано обучение и сертификация большого числа специалистов из государственного и частного секторов, причем обучались они по единой программе.

#### 3.7.2 Работа с общественностью

Разработка и реализация кампаний по связям с общественностью играет важную роль, поскольку они по многим направлениям содействуют развитию партнерств. Пользователи таможенных услуг - представители частного сектора часто скептически относятся к предлагаемым реформам, опасаясь, что они приведут к росту затрат на соблюдение новых процедур и к нарушению ритма работы компаний. Некоторые представители государственного сектора озабочены возможностью радикальных перемен в функционировании своих организаций. В связи с этим трудно переоценить важность непрерывного информирования о предлагаемых реформах и четкого представления об их ожидаемых результатах.

И все же не следует ограничивать целевую аудиторию двумя названными группами: широкая общественность также должна стать целевой группой реализуемых программ. До целевых групп нужно донести мысль о необходимости улучшения условий торговли и рассказать, какова будет цена бездействия. Это нелегкая задача, ведь пресса, как правило, не уделяет большого внимания вопросам облегчения торговли и транспортных перевозок. Многие из предлагаемых для обсуждения вопросов носят весьма технический характер, и мало кто представляет себе, в каких условиях работают люди в пунктах пересечения границы. Есть несколько способов решения этой проблемы. В странах Юго-Восточной Европы, например, националь-

ные торговые палаты регулярно публикуют статьи нетехнического характера, посвященные облегчению торговли, используя для этой цели как собственные издания, так и свои связи с прессой.

Хорошо зарекомендовало себя направление журналистов на конкретные пункты пересечения границы по линии процедурных комитетов. Процедурные комитеты в Болгарии и Румынии успешно поддерживают интерес к проблеме, регулярно организуя автобусные поездки журналистов на границу. Иногда такие поездки помогают журналистам и другим нетехническим специалистам осознать существующие проблемы и необходимость налаживания трансграничного сотрудничества и использования передового опыта.

И все же следует отметить, что коммуникации в глобальном торговом сообществе ограничены языковыми барьерами. Международные торговые компании, инвесторы и журналисты часто не говорят на местных языках. Самые замечательные конкретные примеры останутся незамеченными, если они будут опубликованы в Интернете на национальном языке, пусть даже сайт, на котором появилась эта информация, будет великолепным по дизайну. Некоторые таможенные администрации обеспечивают доступ к информации для международных клиентов и поставщиков, создавая англоязычные версии своих сайтов. Сказанное можно прекрасно проиллюстрировать на примере сайтов таможенных органов в КНР и Российской Федерации, которые имеют англоязычные версии.

### 3.7.3 Решение вопросов, связанных с коррупцией

Одна из самых сложных проблем в диалоге между государственным и частным секторами - это обсуждение вопросов, связанных с коррупционными проявлениями. Решение проблем коррупции зачастую рассматривается исключительно как прерогатива государственных ведомств. Однако, сама природа возникающих в связи с ней потоков денежных средств указывает на то, что частный сектор затронут этим явлением напрямую, ведь в коррупцию обязательно бывают вовлечены две стороны. Вопросы коррупции необходимо обсуждать открыто. Интересы частного сектора и отдельных граждан, безусловно, играют роль в формировании коррупционного климата, ведь именно они во многих случаях инициируют незаконные выплаты, предлагая чиновникам взятки.

Без активного участия граждан все усилия в борьбе с коррупцией потерпят неудачу. Реформы должны сопровождаться тщательно спланированной кампанией по информированию общественности. В противном случае информирование о случаях коррупции или арестах виновных могут создать у людей впечатление, что ситуация не улучшается, а становится хуже, и в этом случае политическими рисками трудно будет управлять.



Fotolia

**Коррупция является одной из наиболее острых проблем в диалоге между государством и частным сектором.**

#### ВСТАВКА 3.15

##### «Горячие линии»

Специальные телефонные номера для сообщения о случаях коррупции или других подозрительных действиях, судя по всему, хорошо зарекомендовали себя, поскольку обеспечивают безопасность звонящему. «Горячие линии», как правило, связаны с центральным пультом в столице страны. Таким образом, сообщение о преступлении не нужно делать непосредственно в пункте пересечения границы.

Многие вопросы, затронутые в настоящем разделе, напрямую касаются уровня доверия, который существует между участниками процесса. Торговые компании могут задать вопросы о том, налажен ли прозрачный механизм для сообщения о случаях коррупции и подвергнутся ли в будущем преследованиям те, кто сообщил о преступлении. Если не обеспечен механизм защиты, весьма сомнительно, что частные компании захотят участвовать в борьбе с коррупцией.

### 3.7.4 Сравнительная оценка прогресса в облегчении торговли

Каждая страна использует свои методы оценки прогресса в облегчении торговли. При международных сравнениях разработанная ВТамО методология хронометрирования (Time Release Studies) дает достаточно четкое представление о том, как выглядит таможенный режим конкретной

## ВСТАВКА 3.16

### Хронометрирование

Хронометрирование - (Time Release Studies) - это технический инструмент, используемый для получения исходных данных по облегчению торговли. Если таможенные администрации хотят получить надежные результаты, им следует обратить внимание на сбор и анализ эмпирических данных. Именно с этой целью ВТамО предложила методику хронометрирования. Подробно этот инструмент описывается в публикации ВТамО «Руководство ВТамО по оценке времени, необходимого для выпуска товаров» (“WCO Guide to Measure the Time Required for the Release of Goods” (WCO, 2002)):

«Один из методов анализа процедур таможенной очистки состоит в регистрации среднего периода от прибытия товаров до их выпуска. Это позволяет таможенным органам выявлять проблемные зоны и вносить соответствующие коррективы, повышая эффективность работы. Автоматизация и использование иных сложных селективных методов дает возможность более четко соблюдать законодательство и одновременно облегчать прохождение товаров с низким уровнем риска.

Регистрация времени от прибытия до выпуска товаров также позволяет таможенным органам

ответить на озабоченность частных компаний в связи с задержками на таможне. Таможенным органам становится легче отвечать на запросы торговых операторов, которым необходимо заранее планировать график движения товаров через границу, чтобы поддерживать жесткий график поставок.

Время, необходимое для выпуска товаров, все чаще становится критерием, при помощи которого компании международной торговли оценивают работу таможенных органов. Поэтому важно предоставить таможенным органам рекомендации относительно того, как наилучшим образом применять данный метод для целей внутренней оценки».

Хотя хронометрирование является чисто техническим методом, у него есть очевидное преимущество: замеры не обязательно проводить экспертам ВТамО, их могут осуществить сами сотрудники таможни. ВТамО по-прежнему отстаивает позицию, что регистрация времени на таможенную очистку - это лучший способ облегчить торговлю, поскольку он дает четкую картину существующего положения дел и указывает на «узкие места».

Источник: WCO, 2002.

страны в сравнении с региональными и международными конкурентами. Более подробно этот вопрос рассматривается в Главе 9 «Возможности оценки работы пограничных служб методом сравнения» (benchmarking).

## Выводы

В последние годы и контролирующие службы на границе, и торговые компании столкнулись с необходимостью усилить безопасность грузов. В то время как контролирующие службы делают упор на безопасность границ, торговые компании стремятся обезопасить цепи поставок. За прошедшие годы обеим сторонам пришлось принять широкий спектр новых мер безопасности. Некоторые из них зафиксированы в законодательстве, другие реализованы силами самих торговых компаний. Устаревшие методы обеспечения безопасности границ создают проблемные ситуации и приводят к задержкам на таможне. Были разработаны современные меры безопасности, такие как Рамочные стандарты ВТамО, которые также содержат положения, касающиеся облегчения торговли, в т. ч. посредством программ аккредитации компаний. Создавая таможенно-торговые партнерства, можно обеспечить безопасность цепей поставок и одновременно облегчить торговлю.

И контролирующие службы на границе, и торговые компании значительно выигрывают, когда начинают налаживать более тесное сотрудничество и создавать партнерства. Компании могут обеспечить соблюдение законодательства и процедур и проходить таможенную проверку без бюрократических проволочек. Контролирующие службы получают возможность максимально эффективно использовать имеющиеся ресурсы и применять передовой опыт, накопленный в управлении цепями поставок. Такое партнерство может принимать самые разные формы, и каждая контролирующая служба на границе, независимо от степени своей модернизации, найдет подходящую для себя модель партнерства. Партнерства развиваются и взаимодействуют друг с другом. Наконец, надежное партнерство между теми, кто организует работу на границе, и пользователями их услуг приносит пользу обеим сторонам.

## Библиография

- Australian Government Regulation Taskforce (January 2006), *Rethinking Regulation: Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business (The Banks Report)* [pdf]. См. [www.regulationtaskforce.gov.au/data/assets/pdf\\_file/0007/69721/regulationtaskforce.pdf](http://www.regulationtaskforce.gov.au/data/assets/pdf_file/0007/69721/regulationtaskforce.pdf) [последнее посещение 6 апреля 2011 г.].
- Australian Customs Service (March 2008), *A Proposal for Enhanced Trade Solutions 2015 Consultation Document* [pdf]. См. [www.daff.gov.au/data/assets/pdf\\_file/0008/671318/99f-cbfc-a-at2.pdf](http://www.daff.gov.au/data/assets/pdf_file/0008/671318/99f-cbfc-a-at2.pdf) [последнее посещение 6 мая 2011 г.].
- Australian Public Service Commission (2004), *Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges* [htm]. См. [www.apsc.gov.au/mac/connectinggovernment.htm](http://www.apsc.gov.au/mac/connectinggovernment.htm) [последнее посещение 6 мая 2011 г.].
- Commission of the European Communities (COM[2006]79 final), *Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on enhancing supply chain security* [pdf]. См. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006\\_0079en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0079en01.pdf) [последнее посещение 6 апреля 2011 г.].
- C-TPAT, Customs-Trade Partnership Against Terrorism (August 2007), *Cost/Benefit Survey, Centre for Survey Research University of Virginia and Weldon Coopa Center for Public Service, University of Virginia, U.S. Customs and Border Protection*. См. [http://cbp.gov/linkhanfler/cgov/trade/cargo\\_security/ctpat/what\\_ctpat/ctpat\\_cost\\_survey.pdf](http://cbp.gov/linkhanfler/cgov/trade/cargo_security/ctpat/what_ctpat/ctpat_cost_survey.pdf) [последнее посещение 28 августа 2011 г.].
- European Commission (EC) (2007), *Authorised Economic Operators Guidelines* [pdf]. DG Taxation and Customs Union. См. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/reИсточники/documents/customs/policy\\_issues/customs\\_security/aeo\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/reИсточники/documents/customs/policy_issues/customs_security/aeo_guidelines_en.pdf) [последнее посещение 2 мая 2011 г.].
- European Commission (EC) (2007), *Guidelines for Integrated Border Management in the Western Balkans* [pdf]. См. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/cards/publications/ibm\\_guidelines\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/cards/publications/ibm_guidelines_en.pdf) [последнее посещение 10 ноября 2010 г.].
- European Commission (EC) (2007), *Customs Blueprints, Pathways to Modern Customs* [pdf], DG Taxation and Customs Union. См. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/reИсточники/documents/common/publications/info\\_docs/customs/customs\\_blueprint\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/reИсточники/documents/common/publications/info_docs/customs/customs_blueprint_en.pdf) [последнее посещение 2 мая 2011 г.].
- European Commission (EC) (April 2006), *Supply Chain Security: EU Customs' role in the fight against terrorism*, DG Taxation and Customs Union [pdf]. См. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/reИсточники/documents/common/publications/info\\_docs/customs/customs\\_security\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/reИсточники/documents/common/publications/info_docs/customs/customs_security_en.pdf) [последнее посещение 6 апреля 2011 г.].
- Findlay, Christopher and Dee Philippa, October 2006, *Trade Facilitation: What, Why, How, When and When?* [pdf]. См. [www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/i\\_Foro\\_LAEBIA\\_2006\\_11\\_1\\_FindlayDee1.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/i_Foro_LAEBIA_2006_11_1_FindlayDee1.pdf) [последнее посещение 28 августа 2011 г.].
- Djankov, S., Freund, C., and Pham, C.S. (2006), *Trading on Time*, International Monetary Fund. См. [www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/05/03/000016406\\_20060503112822/Rendered/PDF/wps3909.pdf](http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/05/03/000016406_20060503112822/Rendered/PDF/wps3909.pdf) [последнее посещение 15 апреля 2011 г.].
- Doyle, T. (2009), *A Future Perspective of Border Management* [pdf]. См. [www.internationaltransportforum.org/Proceedings/Border2009/09Doyle1.pdf](http://www.internationaltransportforum.org/Proceedings/Border2009/09Doyle1.pdf) [последнее посещение 15 апреля 2011 г.].
- Grainger, Andrew (2007), *Supply chain security: adding to a complex operational and institutional environment* [pdf]. См. [www.tradefacilitation.co.uk/papers/AGrainger\\_PICARD%282007%29.pdf](http://www.tradefacilitation.co.uk/papers/AGrainger_PICARD%282007%29.pdf) [последнее посещение 6 апреля 2011 г.].
- Grainger, Andrew (2007), *Trade Facilitation: A Review* [pdf]. См. [www.global-event.mn/data/document\\_files/document\\_d5f4cdedd90ee8e2928023aa56d05fe.pdf](http://www.global-event.mn/data/document_files/document_d5f4cdedd90ee8e2928023aa56d05fe.pdf) [последнее посещение 6 апреля 2011 г.].
- Grainger, Andrew (2008), *Trade Facilitation and Import-Export Procedures in the EU: Striking the right balance for international trade* [pdf]. См. [www.tradefacilitation.co.uk/papers/AGrainger\\_EP\\_Briefing%28Web%29.pdf](http://www.tradefacilitation.co.uk/papers/AGrainger_EP_Briefing%28Web%29.pdf) [последнее посещение 6 апреля 2011 г.].
- Gooley, Toby (1 July 2010), "Importers' requests to software vendors provide window on 10+2 compliance", *DC Velocity Reprints*, Agile Business Media LLC. См. [www.dvelocity.com/articles/20100701a\\_window\\_on\\_102\\_compliance/](http://www.dvelocity.com/articles/20100701a_window_on_102_compliance/) [последнее посещение 6 апреля 2011 г.].
- Marenin, Otwin (2010), *Challenges for Integrated Border Management in the European Union*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper – No. 17 [pdf]. См. [www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=114407](http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=114407) [последнее посещение 6 апреля 2011 г.].
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2003), *Quantitative Assessment of the Benefits of Trade Facilitation, Working Paper of the Trade Committee*, TD/TC/WP(2003)31/Final [pdf]. См. [http://vi.unctad.org/files/studytour/strussia10/files/12%20April/Hoffmann%20UNCTAD/OECD\\_Quantitative%20Assesment%20TF%20benefits.pdf](http://vi.unctad.org/files/studytour/strussia10/files/12%20April/Hoffmann%20UNCTAD/OECD_Quantitative%20Assesment%20TF%20benefits.pdf) [последнее посещение 9 апреля 2011 г.].
- Office de Developpement par l'Automatisation et la Simplification du Commerce Exterieur (O.D.A.S.C.E.), [вебсайт]. См. [www.odasce.asso.fr/Site\\_Odasce/accueil.htm](http://www.odasce.asso.fr/Site_Odasce/accueil.htm) [последнее посещение 28 сентября 2011 г.].
- SECI (2001), "Accomplishments of SECI Projects in the Field of Economic Development and Security" [pdf]. См. [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/seerecon/region/documents/seci\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/seerecon/region/documents/seci_report.pdf) [последнее посещение 28 сентября 2011 г.].
- SITPRO (2008a), *A UK Review of Security Initiatives in International Trade* [pdf]. См. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100918113753/http://www.sitpro.org.uk/policy/security/initiatives0108.pdf> [последнее посещение 6 апреля 2011 г.].
- Имеется в широком доступе в рамках У.К. *Open Government Licence for public sector information*, 2011 [вебсайт], см. [www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/](http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/) [последнее посещение 27 сентября 2011 г.].
- SITPRO (2008b), *The European Customs Environment and the UK Trader* [pdf]. См. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100918113753/http://www.sitpro.org.uk/reports/eurocustenviro.pdf> [последнее посещение 6 апреля 2011 г.].

- Имеется в широком доступе в рамках *U.K. Open Government Licence for public sector information*, 2011 [вебсайт], См. [www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/](http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/) [последнее посещение 27 сентября 2011 г.].
- SWEPRO (2011), [вебсайт]. См. [www.kommers.se/SWEPRO/In-English/SWEPRO-in-brief/](http://www.kommers.se/SWEPRO/In-English/SWEPRO-in-brief/) [последнее посещение 28 сентября 2011 г.].
- Tomczyk, Jan, FCILT (2011), "Information while working on Customs and trade facilitation projects in the Middle East and CIS region"
- UNECE (2003), *Sharing the Gains of Globalization in the New Security Environment: The Challenges to Trade Facilitation* [html]. См. [www1.unece.org/unece/cgi-bin/unece.cgi/en/d/js3675e/histp.packd.html](http://www1.unece.org/unece/cgi-bin/unece.cgi/en/d/js3675e/histp.packd.html) [последнее посещение 9 апреля 2011 г.].
- UNESCAP (2007), *Study on National Coordination Mechanisms for Trade and Transport Facilitation in the UNESCAP Region*, [pdf]. См. [www.unescap.org/ttdw/Publications/TFS\\_pubs/Mechanisms/Study\\_on\\_Coordination\\_Mechanisms\\_fulltext.pdf](http://www.unescap.org/ttdw/Publications/TFS_pubs/Mechanisms/Study_on_Coordination_Mechanisms_fulltext.pdf) [последнее посещение 28 сентября 2011 г.].
- U.K. Department for Business Innovation & Skills (BIS). [вебсайт]. См. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk> [последнее посещение 28 августа 2011 г.].
- Имеется в широком доступе в рамках *U.K. Open Government Licence for public sector information*, 2011 [вебсайт], under [www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/](http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/) [последнее посещение 27 сентября 2011 г.].
- UK HM Revenue and Customs, Department for Business, Innovation and Skills (2009), *Simplifying Trade Across UK Borders: A Plan of Action* [pdf]. См. [www.berr.gov.uk/files/file53811.pdf](http://www.berr.gov.uk/files/file53811.pdf) [последнее посещение 23 ноября 2011 г.].
- U.S. General Accounting Office (GAO) (18 November 2002), *Container Security: Current Efforts to Detect Nuclear Materials, New Initiatives, and Challenges, Document GAO-03-297T* [pdf]. См. [www.gao.gov/new.items/d03297t.pdf](http://www.gao.gov/new.items/d03297t.pdf) [последнее посещение 6 апреля 2011 г.].
- U.S. Department of Home Security, Secure Freight Initiative, См. [http://dhs.gov/files/programs/gc\\_1166037389664.shtm](http://dhs.gov/files/programs/gc_1166037389664.shtm) и [www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo\\_security/secure\\_freight\\_initiative/](http://www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/secure_freight_initiative/) [последнее посещение 28 августа 2011 г.].
- U.S. Customs and Border Protection C-TPAT Program, Office of Field Operations (2001), *A guide to program benefits. Examination Statistics Post 2001* [pdf]. См. [www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo\\_security/ctpat/what\\_ctpat/ctpatbenefits.ctt/ctpat\\_benefits.pdf](http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/cargo_security/ctpat/what_ctpat/ctpatbenefits.ctt/ctpat_benefits.pdf) [последнее посещение 27 сентября 2011 г.].
- World Customs Organization (WCO) (2006), *WCO SAFE Framework of Standards, Authorized Economic Operator Guidelines* [pdf]. См. [www.etenclearview.eu/mma\\_bin.php?id=2007101215160877](http://www.etenclearview.eu/mma_bin.php?id=2007101215160877) [последнее посещение 6 апреля 2011 г.].
- World Bank (April 2010), *Policy Research Working Paper 5261 - The World Bank Development Research Group Trade and Integration Team. Export Performance and Trade Facilitation Reform - Hard and Soft Infrastructure*.
- World Customs Organization (WCO) (2002), *WCO Guide To Measure the Time Required for the Release of Goods* [pdf]. См. [www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Procedures%20and%20Facilitation/Time\\_Release%20Study\\_ENG.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Procedures%20and%20Facilitation/Time_Release%20Study_ENG.pdf) [последнее посещение 6 мая 2011 г.].
- Дополнительные источники**
- Global Facilitation Partnership for Transportation and Trade [вебсайт]. См. [www.gfptt.org/](http://www.gfptt.org/) [последнее посещение 23 ноября 2011 г.].
- Global Trade Alert [вебсайт]. См. [www.globaltradealert.org/measure](http://www.globaltradealert.org/measure) [последнее посещение 23 ноября 2011 г.].
- International Federation of Customs Brokers Associations [вебсайт]. См. [www.ifcba.org](http://www.ifcba.org) [последнее посещение 23 ноября 2011 г.].
- Private Sector Consultative Group [вебсайт]. См. [www.wcopscg.org](http://www.wcopscg.org) [последнее посещение 23 ноября 2011 г.].
- UKTradeInfo [вебсайт]. См. [www.uktradeinfo.com](http://www.uktradeinfo.com) [последнее посещение 23 ноября 2011 г.].
- World Bank, Doing Business [вебсайт], 2009. См. [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org) [последнее посещение 23 ноября 2011 г.].
- World Trade Organization [вебсайт]. См. [www.wto.org/index.htm](http://www.wto.org/index.htm) [последнее посещение 23 ноября 2011 г.].
- Полезные документы по созданию национальных комитетов по облегчению торговли и транспортных перевозок**
- World Bank GFP, *Public-Private Partnerships in Trade and Transport Facilitation* [pdf]. См. [www.gfptt.org/uploadedFiles/4957ad2b-9a3a-42c7-82a2-c8d83c96b669.pdf](http://www.gfptt.org/uploadedFiles/4957ad2b-9a3a-42c7-82a2-c8d83c96b669.pdf) [последнее посещение 23 ноября 2011 г.].
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), *Study on National Coordination Mechanisms for Trade and Transport Facilitation in the UNESCAP Region* [pdf]. См. [www.unescap.org/ttdw/PubsDetail.asp?IDNO=198](http://www.unescap.org/ttdw/PubsDetail.asp?IDNO=198) [последнее посещение 23 ноября 2011 г.].
- World Bank (John Raven), *Trade and Transport Facilitation: A Toolkit for Audit, Analysis and Remedial Action* [pdf]. См. [www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/01/18/000094946\\_0201040949053/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/01/18/000094946_0201040949053/Rendered/PDF/multi0page.pdf) [последнее посещение 23 ноября 2011 г.].
- World Economic Forum: The Global Enabling Trade Report 2008.
- См. также:**
- Australian Customs Service, *Customs Strategic Outlook 2015* (updated 2008) [pdf]. См. [www.customs.gov.au/webdata/reИсточники/files/Strategic\\_Outlook\\_2015\\_-\\_Update\\_2008.pdf](http://www.customs.gov.au/webdata/reИсточники/files/Strategic_Outlook_2015_-_Update_2008.pdf) [последнее посещение 23 ноября 2011 г.].
- BIS Department for Business Innovation & Skills and HM Revenue & Customs, December 2009, *Simplifying Trade Across UK Borders: A Plan of Action* [pdf]. См. [www.bis.gov.uk/files/file53811.pdf](http://www.bis.gov.uk/files/file53811.pdf) [последнее посещение 23 ноября 2011 г.].
- Sohn, Chan-Hyum, and Yang, Junsok, VIII: "Trade Facilitation in the WTO and Implications for Developing Countries" [pdf]. См. [www.unescap.org/tid/publication/chap8\\_2278.pdf](http://www.unescap.org/tid/publication/chap8_2278.pdf) [последнее посещение 23 ноября 2011 г.].



# 4 Таможенная обработка грузов: общие принципы контроля, очистки и транзита

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	105
4.1 Правовые рамки	105
4.2 Политика в области контроля на границе	105
4.2.1 Ошибочные представления о контроле на границе	105
4.2.2 Экологический контроль на границе	107
4.2.3 Многообразие контролирующих служб на границе	108
4.2.4 Коррупция как препятствие к эффективной работе служб на границе	110
4.3 Контрольные процедуры	111
4.3.1 Соблюдение требований закона и правоохранительная деятельность	112
4.3.2 Взаимное признание данных и сведений	112
4.3.3 Правоохранительная деятельность	113
4.3.4 Безопасность	115
4.4 Политика в области таможенного оформления	116
4.4.1 Процедура таможенного оформления	116
4.4.2 Таможенное оформление на границе	116
4.4.3 Таможенная очистка грузов внутри страны	118
4.4.4 На границе или внутри страны?	121
4.4.5 Предварительная таможенная очистка и предварительное информирование	122
4.4.6 Таможенные формальности	122
4.5 Процедуры таможенного оформления	124
4.5.1 Таможенные процедуры, содействующие развитию торговли	124
4.5.2 Таможенные процедуры, содействующие развитию экономики и привлечению инвестиций	126
4.6 Таможенный транзит	127
4.6.1 Режим МДП	128
4.6.2 «Проект eTIR»	129
4.6.3 ЕС: система общего транзита и транзита товаров Сообщества	131
4.6.4 Другие региональные транзитные режимы	132
4.6.5 Железнодорожный транзитный режим	133
Выводы	135
Библиография	136
<b>Вставка 4.1</b> Международный союз автомобильного транспорта: программа наблюдения за временем ожидания на пограничных переходах	106
<b>Вставка 4.2</b> Контроль за опасными отходами: Базельская конвенция	108
<b>Вставка 4.3</b> Сотрудничество различных служб: пример Швеции	109
<b>Вставка 4.4</b> Делегирование функций: пример США	110
<b>Вставка 4.5</b> Таможенное управление Филиппин: новый «зеленый коридор-суперплюс»	111
<b>Вставка 4.6</b> Таможня Великобритании оперативно реагирует на выброс вулканического пепла	114
<b>Вставка 4.7</b> Детекторы радиации	115
<b>Вставка 4.8</b> Пункт таможенной очистки товаров, расположенный внутри страны: пример Свазиленда	119

<b>Вставка 4.9</b>	Афганистан: таможенная очистка товаров внутри страны	120
<b>Вставка 4.10</b>	Таможенные процедуры и политика стран ЕС	121
<b>Вставка 4.11</b>	Пограничный режим в Финляндии	122
<b>Вставка 4.12</b>	Польская таможня: комплексная система пошлин и налогов	123
<b>Вставка 4.13</b>	Таможня как поставщик услуг: пример Швейцарии	126
<b>Вставка 4.14</b>	Белоруссия: единый формат транзитных деклараций	128
<b>Вставка 4.15</b>	Необходимость транзита: пример Афганистана	128
<b>Вставка 4.16</b>	Пример неопломбированного грузовика	129
<b>Вставка 4.17</b>	Единая накладная ЦИМ/СМГС введена в Белоруссии	134
<b>Рис. 4.1</b>	Обмен информацией между участниками системы eTIR	130
<b>Таблица 4.1</b>	Венгерско-украинская граница	117

## 4. Таможенная обработка грузов: общие принципы контроля, очистки и транзита

### Введение

Деятельность служб на границе регулируется политикой в области контроля, очистки и транзита. В зависимости от того, как решаются эти вопросы в конкретной стране, на пунктах пересечения границы могут возникать очереди и задержки, негативно влияющие на международную торговлю, либо может быть налажено быстрое и безопасное пересечение границы. Неэффективность работы и устаревшие процедуры не только затрудняют взимание сборов и создают риски в плане безопасности, но и создают барьеры в международной торговле. В сегодняшней конкурентной бизнес-среде международные частные компании предпочитают не вести бизнес в странах, где невозможно быстро и безопасно перемещать грузы через границу. Действительный контроль, очистка и транзит позволяют связать национальную экономику с глобальными цепями поставок, а стране дают возможность привлекать прямые иностранные инвестиции.

После краткого обзора правовой базы в этой главе будут рассмотрены некоторые примеры передового опыта в организации контроля, очистки и транзита.

### 4.1 Правовые рамки

Растущий объем трансграничных перевозок заставляет таможенные органы многих стран совершенствовать законодательство. Новые требования в сфере безопасности и взимания сборов, а также желание торговых компаний получать более оперативные, безопасные и надежные услуги заставляют страны совершенствовать процедуры, что, в свою очередь, зачастую диктует необходимость пересмотра таможенного законодательства. Действительная правовая база позволяет обеспечить прозрачные, предсказуемые и простые таможенные процедуры. Все участники цепи поставок - от торговых компаний и перевозчиков до работающих на границе таможенников - должны не только понимать требования закона, но и иметь возможность их выполнять. Таким образом, для того, чтобы все участники процесса могли одинаково четко выполнять требования законов, эти законы должны быть простыми и понятными.

При этом следует отметить, что эффективные очистка и транзит - не вопрос выбора каждой отдельной страны. Для всех государств-членов ВТО это основное законодательное требование. Сегодня очевидно, что громоздкие и сложные процедуры очистки, как и сложности в транзите товаров, являются препятствием для развития международной торговли. Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГАТТ 1994 г.) предлагает модель решения этой проблемы и содержит ряд соответствующих конкретных положений. Так, три статьи Генерального

соглашения - статья V о транзите, статья VIII о сборах и формальностях, связанных с ввозом и вывозом, а также статья X о публикациях и обжаловании - затрагивают вопросы транзита и очистки. Этих же вопросов касается Соглашение по применению статьи VII Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 г. (Соглашение ВТО по таможенной стоимости). Все содержащиеся в данных документах требования являются обязательными для членов ВТО.

Реализация указанных требований значительно упростилась после принятия ВТамО пересмотренной Киотской конвенции. В Конвенции нашел отражение не только передовой опыт таможенных органов разных стран мира, но и требования ВТО, что позволяет реализовать на практике таможенные принципы, сформулированные Всемирной торговой организацией. Более подробно пересмотренная Киотская конвенция ВТамО рассматривается в Главе 1 настоящего Справочника - «Торговля и таможня: международные правовые рамки».

### 4.2 Политика в области контроля на границе

#### 4.2.1 Ошибочные представления о контроле на границе

Относительно контроля на границе существует целый ряд ошибочных представлений. Мы расскажем о трех наиболее распространенных.

*Логично было бы обеспечить контроль только на пунктах пересечения границы.* На практике такое происходит редко, и контроль зачастую организуется внутри



**Патруль из сотрудников французской таможни движется на мотоциклах по шоссе. Таможенники выбирают транспортные средства для инспекции и сопровождают их на специальную площадку, где временно располагается мобильная рентгеновская установка.**

## ВСТАВКА 4.1

### Международный союз автомобильного транспорта: программа наблюдения за временем ожидания на пограничных переходах

Международный союз автомобильного транспорта (MCAT - IRU) разработал специальную систему в помощь правительствам и национальным компетентным органам, ответственным за информирование широкого круга заинтересованных сторон, включая транспортные компании, о времени ожидания на границах их стран. Программа наблюдения за временем ожидания на пограничных переходах (Border Waiting Times Observatory - IRU BWTO) представляет собой новейшее веб-приложение, позволяющее зарегистрированным в системе органам сообщать о времени ожидания на их границах, предоставляя эту информацию бесплатно всем заинтересованным сторонам во всех частях мира ([www.iru.org/index/bwt-app](http://www.iru.org/index/bwt-app)).

Преимущества программы можно разделить на три группы (IRU, 2011).

*Для торгового и транспортного сообщества:*

1. Совершенствование повседневной операционной поддержки:
  - систематическое планирование маршрутов;
  - корректировка маршрутов на разовой основе (водителем либо руководством предприятия).
2. Поощрение правительств к тому, чтобы они принимали надлежащие директивные меры по дальнейшему облегчению торговли и автомобильных перевозок:
  - выявление проблемных пограничных переходов;
  - выявление основного источника проблем - процедурного или иного характера.

*Для национальной экономики и общества:*

- Снижение транспортных расходов и стоимости товаров, и, как следствие, сокращение масштабов упущенных коммерческих возможностей;
- Ослабление воздействия на окружающую среду в районе перегруженных пограничных переходов;
- Снижение уровня преступности, ослабление проблем, связанных со здравоохранением.

*Для контролирующих служб на границе:*

1. Содействие в более эффективном соблюдении правовых обязательств в соответствии с Приложением 8 к Международной конвенции ООН о согласовании условий проведения контроля грузов на границах, положениями пересмотренной Киотской конвенции, а также ГАТТ и ГАТС (ВТО) и др.;
2. Совершенствование повседневной оперативной поддержки:
  - корректировка числа сотрудников контрольных служб в зависимости от потребностей, включая корректировку на ежедневной основе;
  - открытие/закрытие резервных полос движения, в случае их наличия;

- предоставление достоверной и регулярной информации о времени ожидания на границе руководителям старшего звена в целях перенаправления транспортных потоков в сторону других, менее загруженных ППГ.
3. Наглядная демонстрация компетентным правительствам органам необходимости инвестировать средства в совершенствование процедур или модернизацию инфраструктуры ППГ посредством:
    - выявления проблемных пограничных переходов;
    - выявления основного источника проблем: процедурного или иного характера;
    - выявления долгосрочных потребностей в кадровых ресурсах.

*Как действует Программа наблюдения за временем ожидания на пограничных переходах?*

Данная система проста в использовании как для субъектов, предоставляющих данные (национальные компетентные органы), так и для пользователей (компетентные органы и операторы автопарков).

Система содержит данные о времени ожидания (в часах) с того момента, когда транспортное средство встало по прибытии в конец очереди на границе страны А, и до того момента, когда это же транспортное средство было пропущено через контрольно-пропускной пункт после прохождения пограничного контроля в стране Б.

1. Ввод данных (национальными компетентными органами, таможенными службами, министерством транспорта и т. д.):
  - ввод данных с помощью простого электронного интерфейса;
  - ввод данных назначенным национальным органом (государственными органами, сотрудниками служб пограничного контроля, ассоциацией автомобильных перевозчиков или иными субъектами);
  - возможность ввода данных несколько раз в день (информирование практически в реальном масштабе времени);
  - дополнение данных о продолжительности времени короткой текстовой запиской с указанием причин задержки.
2. Использование данных (компетентными органами и операторами автопарков):
  - поиск данных по виду транспортных средств (грузовые автомобили или автобусы) и по направлению движения (на въезд или на выезд);
  - визуальный просмотр данных на дневной, недельной, месячной или годовой основе или за любой другой выбранный период; графическое отображение или статистические данные;
  - доступ к текстовой информации о конкретных причинах длительного времени ожидания.

*Источник: использованы материалы с сайта MCAT (2012 г.).*

страны - на пунктах полицейского контроля, станциях взвешивания и даже в пунктах, где используется оборудование эпидемиологического контроля. Окончательная очистка в таможенном отношении во многих случаях происходит уже внутри страны (внутренняя очистка). Окончательное оформление коммерческих грузов не всегда происходит на границе.

*Контроль вдоль границы не имеет отношения к таможене.* В ряде стран с переходной экономикой таможенный контроль действительно не связан с патрулированием границы. Причина, возможно, заключается в том, что в новейшей истории границы этих стран были закрыты, и границу можно было пересечь лишь в нескольких установленных пунктах. Патрулирование границы осуществлялось пограничниками. В их обязанность входило не допустить пересечения границы. Однако на сегодняшний день ситуация радикально изменилась.

Сегодня развитые страны стремятся обеспечить свободное перемещение через границу людей и некоммерческих грузов. При этом если не перевозятся какие-либо запрещенные либо облагаемые пошлиной товары, не нужно перемещаться через пункт пересечения границы (речь идет о странах ЕС и Шенгенской зоны). Такая политика вполне лежит в русле исторического опыта, ведь в прошлом тоже не строили таможню на каждой пересекающей границу дороге. И действительно, механизмы свободного пересечения границы существовали на пространстве ЕС задолго до вступления в силу Шенгенского соглашения. При этом сохранялся и сохраняется контроль со стороны таможенных органов и иммиграционной полиции, которые время от времени проводят выборочные проверки с тем, чтобы не допустить нарушений установленных правил.

К идее более свободного пересечения границ естественным образом приходят жители анклавов, а также имеющих общую границу стран, население которых образует единое социальное или экономическое сообщество (в качестве примера можно привести приграничную торговлю). В этих случаях облегченный режим пересечения границы можно считать примером передового опыта.

Облегченное трансграничное перемещение позволяет снизить нагрузку на пункты пересечения границы. По сути, речь идет о расширении концепции «зеленого» коридора.

В государствах Шенгенской зоны постепенно вводится система совместного патрулирования. Специально подготовленные сотрудники таможни и пограничных подразделений полиции соседних государств совместно наблюдают за определенным участком границы, объединяя свои усилия и делясь опытом работы.

*Нет необходимости контролировать соблюдение таможенного законодательства внутри страны.* Наобо-

рот, проверки внутри страны позволяют создать некую «страховочную сетку» и в определенной степени снизить нагрузку на пункты пересечения границы. Случается, что проверки внутри страны вскрывают случаи мошенничества, которые не были выявлены на границе, а иногда даже вскрываются связи между коррумпированными чиновниками и импортерами. Если в ходе проверок внутри страны выявляются злоупотребления, об этом следует информировать службы, расположенные на границе.



#### 4.2.2 Environmental controls at borders

Все чаще в задачи контроля на границе включают выявление экологических преступлений. По данным Инициативы «Зеленая Таможня» (“Green Customs Initiative”), этот вид преступной деятельности приносит криминальным организациям 20-30 млрд. долл. США в год. Экологические преступления – это эксплуатация особо охраняемых природных ресурсов и торговля ими, нелегальная торговля «экологически небезопасными», в т. ч. разрушающими озоновый слой веществами, токсичными химическими продуктами, опасными отходами, исчезающими биологическими видами и генетически модифицированными организмами.

Инициатива «Зеленая Таможня» (см. UNEP, 2008) была выдвинута с целью предотвращения нелегальной торговли экологически небезопасными товарами и продуктами при одновременном поощрении легальной торговли. Партнерами Инициативы являются секретариаты соответствующих соглашений по защите окружающей среды (Базельской конвенции, Картахенской конвенции, Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (CITES), Монреальского протокола, Роттердамской и Стокгольмской конвенций), а также Интерпола, Организации по запрещению химического оружия (ОЗХО), Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП), Управления ООН по наркотикам и преступности, Всемирной таможенной организации.

## ВСТАВКА 4.2

### Контроль за опасными отходами: Базельская конвенция

Опасные отходы бывают не только химическими - их дает и электронная промышленность, производящая компьютеры и мобильные телефоны. Во многих случаях эти отходы содержат вещества, опасные для человека и окружающей среды, такие как свинец, кадмий, бериллий и ртуть. Рост объемов торговли опасными отходами привел к тому, что ежегодно в мире из страны в страну перевозится не менее 8,5 млн. тонн опасных отходов.

*Базельская Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением* ([www.basel.int](http://www.basel.int)) представляет собой наиболее комплексное международное соглашение в области защиты окружающей среды и регулирования трансграничной перевозки опасных и иных отходов.

Конвенция вступила в силу в 1992 г., и на сегодняшний день к ней присоединились 172 государства. Участники конвенции разделяют общую цель - «оградить с помощью строгого контроля здоровье человека и окружающую среду от пагубного воздействия, которое может быть вызвано производством и использованием опасных и других отходов».

Руководство деятельностью Секретариата конвенции осуществляет Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЕП). Кроме того, ОБСЕ разработала ряд программ в помощь странам, реализующим данную конвенцию. Речь идет, в т. ч., об организации обучающих семинаров; обучении преподавателей с тем, чтобы они распространяли далее полученные знания и информацию; а также о включении соответствующих учебных курсов в программы таможенных учебных заведений, что позволяет повысить профессиональный уровень сотрудников таможни и развить потенциал этих структур.

В июне 2010 г. ОБСЕ провела на базе своего Пограничного колледжа в Душанбе (OSCE Border Management Staff College) совместный *Учебный семинар по предотвращению и выявлению трансграничной перевозки опасных отходов и их переработке*. Организаторы семинара ставили перед собой четыре задачи:

- Повысить информированность различных органов власти по конкретным аспектам, связанным с Базельской конвенцией, таким как Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой. Речь идет, в т. ч., о поиске путей усиления безопасности перевозки опасных отходов, стойких органических загрязнителей и веществ, разрушающих озоновый слой;
- Совершенствовать межсекторальное взаимодействие;
- Укрепить потенциал национальных структур в плане предотвращения и выявления нелегальных перевозчиков на территории государств – участников ОБСЕ, что будет способствовать реализации на пространстве ОБСЕ соответствующих конвенций и протоколов;
- Разработать рекомендации по составлению учебной программы будущих семинаров на тему трансграничных перевозок отходов.

Еще одна инициатива ОБСЕ – это публикация т. н. «Карточек надзора за отходами» (Waste(s) Watch Cards) для Белоруссии, Республики Молдова и Украины, где контролирующие службы, занимающиеся выявлением и предотвращением нелегальной перевозки отходов, могут быстро найти необходимую им информацию.

*Источник: Basel.int, 2011 / OSCE, 2011.*

### 4.2.3 Многообразие контролирующих служб на границе

Наличие большого числа разных контролирующих служб на границе зачастую оправдывают тем, что каждая из них отвечает за определенный аспект безопасности на границе. Даже если это и так, все же имеет смысл провести критический анализ, который поможет принять меры к тому, чтобы сделать контроль менее затратным и более эффективным.

Вряд ли можно утверждать, что все эти службы должны присутствовать на границе на постоянной основе. Деятельность некоторых служб имеет весьма специализированный характер и предусматривает проведение весьма редких экспертиз. Постоянное присутствие таких агентств на границе означает неэффективное использование средств. Можно привести и другой пример: когда методы контроля какой-либо службы весьма просты (например, взвешивание транспортных средств), то эту про-



**Французский таможенник, действующий от имени Министерства транспорта Франции, остановил грузовик на дороге и изучает показания тахометра. Он проверяет время в пути и время отдыха; кроме того, тахометр дает важную информацию относительно маршрута и графика движения водителя. Показания тахометра могут послужить основанием для проведения более детальной инспекции транспортного средства.**

**ВСТАВКА 4.3****Сотрудничество различных служб: пример Швеции**

В онлайн-руководстве «Как работает шведская таможня» (*“Introducing the Swedish Customs”*) говорится: «На национальном уровне таможня Швеции действует в тесном контакте со Шведским советом по сельскому хозяйству, Шведским налоговым агентством, Национальной продовольственной администрацией, Национальным советом по торговле, торговыми палатами и иными структурами. Будучи пограничным ведомством, шведская таможня обязана в т. ч. проверять правильность заполнения документации, требуемой другими ведомствами при пересечении границы... Наша цель – сделать так, чтобы и частные компании, и частные лица, пересекая границу, не были вынуждены обращаться в несколько служб. Шведская таможня тесно сотрудничает с торговыми компаниями, экспедиторами, транспортными агентами, отправителями и другими сторонами, участвующими в торговле со странами, не входящими в ЕС. В рамках своей организации мы стремимся упростить таможенные процедуры и сделать нашу работу более эффективной. В качестве примера можно привести таможенную систему «Лестница» (Stairway), разработанную шведской таможней в сотрудничестве с частными компаниями и торговыми организациями».

*Виртуальная таможня*

«Реализуя стратегии, направленные на удовлетворение потребностей клиентов, сотрудники шведской таможни быстро пришли к выводу: клиенты могут иметь разные потребности, уровень знаний и даже способности. Однако перед «виртуальной таможней» была поставлена главная задача: стать доступной для всех пользователей и постоянно обеспечивать одинаковый уровень услуг. Для этого необходимо было организовать круглосуточное функционирование системы семь дней в неделю на протяжении всего года, а также предложить клиентам электронные услуги, которые будут полезны всем пользователям вне зависимости от их уровня знаний и опыта. Главной проблемой и первоочередной задачей было обеспечить качественные услуги для всех пользователей «виртуальной таможни». С этой целью пользователи были разделены на несколько групп, и затем для каждой группы были разработаны адресные решения на основе обратной связи, полученной от пользователей... Долгосрочная задача «вир-

туальной таможни» - наладить бесперебойное таможенное оформление документов в электронном виде на всех звеньях производственно-сбытовой цепочки с использованием современных электронных услуг, обеспечивающих полную мобильность. С этой целью с учетом потребностей каждой группы пользователей были разработаны электронные услуги и веб-сервисы. Эти услуги предоставляются бесплатно и делятся на разделы: Информация, Коммуникация, Инструменты и Транзакции».

*Система «Лестница»*

«Лестница» - это частно-государственное партнерство, созданное шведской таможней в 2000 г. От его введения выиграла как таможня, так и торговые компании. «Лестница» работает как простая модель аккредитации. Перед пересечением границы на таможню через смс-сообщение направляется информация о типе перевозимого груза, что позволяет автоматически идентифицировать транспортные средства и перевозимые ими товары. При этом легко определить степень риска и опасность груза, что помогает предотвращать криминальную деятельность и контрабанду.

«Лестница» сочетает в себе методы управления рисками и качеством, что позволяет экономить время и средства, одновременно укрепляя безопасность при пересечении границы. Система приносит конкретную выгоду: так, для трех компаний среднего размера она позволяет сократить ежегодные административные расходы на 150 тыс. долл. США. Только одна компания IKEA, применив эту систему, сэкономила 50 % своих соответствующих ежегодных расходов (Swedish Customs, p. 10). Поскольку транспорту теперь не приходится останавливаться на границе, то время ее пересечения сократилось для каждого транспортного средства на 20 минут, что составляет ежегодно две тысячи часов общей экономии времени производителей, экспедиторов и перевозчиков. Отмечено также позитивное воздействие на состояние окружающей среды, что позволяет назвать «Лестницу» «зеленой» программой. Использование привычных всем смс-сообщений делает систему предсказуемой, повышает доверие к ней пользователей и понимание всех правил и процедур с обеих сторон.

*Источник: цитируется по Swedish Customs, 2011, p. 10.*

цедуру можно легко делегировать сотрудникам таможни либо пограничной охраны. Поскольку вес является одним из важнейших пунктов таможенной декларации, наиболее логично было бы передать эту функцию таможне, однако отметим, что пограничники тоже следят за выполнением различных правил транспортных перевозок и в связи с этим могут проверять вес.

Еще одно «узкое место» - это то, что многие службы зачастую действуют обособленно, не делясь с другими ин-

формацией, что с неизбежностью приводит к дублированию проверочных функций. В результате растут очереди и задержки на границе. Проблему можно решить, если все контролирующие службы на границе будут обмениваться информацией и передавать друг другу данные в удобной автоматизированной форме, а также если они будут координировать между собой проводимые ими инспекции.

#### ВСТАВКА 4.4

### Делегирование функций: пример США

В 2003 г. в США начала реализовываться программа «Одно лицо на границе» («One Face at the Border» - OFAB). Ее цель – объединить под эгидой одной «зонтичной» структуры – Таможенной и пограничной службы США (СВР) - функции иммиграционной, таможенной службы и службы контроля сельхозпродукции, действующих на сухопутных, морских и воздушных пунктах въезда в страну. Тем самым была создана единая процедура инспекции.

Поначалу Таможенная и пограничная служба США готовила всех своих сотрудников к выполнению всех возможных видов работы. Новые сотрудники обучались методам таможенного, иммиграционного и сельскохозяйственного контроля. Те, кто ранее уже работал в одной из этих служб, должны были пройти дополнительное обучение, чтобы освоить методы работы двух других агентств.

Как следует из доклада, подготовленного Институтом миграционной политики, объединение функций трех пограничных служб дало целый ряд преимуществ:

- при въезде в США вами занимается один человек;
- меньше дублирования функций;
- появилась возможность направить дополнительные ресурсы на развитие торговли и туризма, а также на антитеррористическую деятельность;
- обеспечиваются единый уровень готовности и правила работы для всех пунктов пересечения границы;
- действуют единые правила применения силы, огнестрельного оружия, служебных собак и личного досмотра;
- сотрудники более четко понимают цели и задач пограничных служб;
- каждый сотрудник службы обладает навыками таможенного, иммиграционного и сельскохозяйственного контроля, а не только навыками, полученными в своем агентстве;
- используется единая технология, что позволяет более оперативно сообщать о происшествиях, более эффективно управлять данными, автоматизировать все процессы, унифицировать систему командировок и выплаты заработной платы сотрудникам.

С самого начала высказывались опасения относительно того, что сотрудники разных служб – как в центральном офисе, так и на местах – потеряют свою квалификацию. В частности, говорили, что будут утеряны специальные навыки. И действительно, руководство Таможенной и пограничной службы США пришло к выводу, что на границе по-прежнему требуются в т. ч. узкие специалисты. Так, специалист по насекомым должен работать в своей области, а не заниматься досмотром пассажиров. В итоге был сделан вывод: во взаимном делегировании полномочий различных служб нужно помнить об определенных ограничениях.

*Источник:* подготовлено на базе материалов из Meyer, 2005.

### 4.2.4 Коррупция как препятствие к эффективному осуществлению процедур на границе

Зачастую, говоря о трудностях пересечения границы, основной причиной называют коррупцию. При этом основную вину незаслуженно возлагают на таможенную, ошибочно считая, что именно таможенник отвечает за все пограничные процедуры. Там, где коррупция существует, нужно не отказываться от делегирования одной службе полномочий других ведомств, а совершенствовать правила и процедуры и всю инфраструктуру пунктов пересечения границы.

Коррупцию подпитывает и даже стимулирует целый ряд факторов.

*Очереди, бюрократическая волокита и задержки создают питательную среду для взяточничества.* Если оформление документов происходит четко и быстро, а, возможно, и в месте, расположенном далеко от границы, то для измождения будет меньше возможностей. При этом кажущееся очевидным решение проблемы, а именно создание многочисленных сдержек и противовесов, как это и происходит при разделении контрольных процедур между разными службами, не всегда эффективно. В некоторых странах введена система предварительного декларирования. Однако, если предварительное декларирование и процедуры заполнения документов организованы плохо, создаются новые возможности для взяточничества.

*Мошенничество и взяточничество на таможне прямо пропорциональны сложности таможенных правил и процедур.* Чем больше дублирование в процедуре оформления, тем больше коррупции. Точно так же риск коррупции повышается, если у водителя нет полного комплекта документов и сведений, необходимых для оформления деклараций на границе. Если декларации представляют собой сложные документы или являются документами для окончательной очистки, риск коррупции особенно высок.

*Распространенной формой мошенничества по-прежнему остается пропуск некоторых автотранспортных средств без контроля.* Пограничникам и таможенникам зачастую платят огромные суммы за пропуск автомобилей через границу без контроля. В ряде случаев речь идет о простом превышении веса груза, но нельзя забывать о том, что такая коррупционная практика может открыть возможности и для ввоза в страну крупных партий запрещенных наркотических средств.

*Коррупцию иногда подпитывает сговор между разными службами.* Работники таможни совершенно не обязательно являются самыми коррумпированными, но зачастую именно они получают взятки и делятся ими с другими службами. У таможенников может создаваться впечатление, что они, будучи партнерами пограничников, как бы получают «карт-бланш» на вымогательство взяток. Коррупционные цепочки приносят больше денег, чем разовое вымогательство взяток. Кроме того, если в сговор вступают различные службы, шансы вскрыть преступления снижаются.



**ВСТАВКА 4.5****Таможенное управление Филиппин: новый «зеленый коридор-суперплюс»**

Таможенное управление Филиппин нашло способ поощрить импортеров, соблюдающих этические принципы ведения бизнеса. Поощрение заключается в предоставлении эксклюзивного доступа к приоритетному и беспрепятственному таможенному «зеленому коридору-суперплюс» (Super Green Lane Plus - SGL+). Как отметил уполномоченный представитель Таможенного управления, новая инициатива отличается и превосходит другие по двум причинам: во-первых, привилегии предоставляются тем, кто принял этические принципы ведения бизнеса, и, во-вторых, создается ассоциация, членство в которой ограничено пользователями порта, заслужившими право быть классифицированы как первые среди равных. С помощью «зеленого коридора-суперплюс» таможня обеспечивает для соблюдающих этические правила импортеров упрощенную, быструю и эффективную процедуру оформления грузов.

Помимо сокращения времени таможенного оформления, освобождения от проверки документов и досмотра регулярно ввозимых грузов, а также возможности оформления документов до таможенной очистки, доступ к «зеленому коридору-суперплюс» обеспечивает компаниям также трехлетнее освобождение от таможенного аудита после ввоза товаров, пятилетнюю таможенную аккредитацию, а также особое право импортировать товары, не включенные в их списки регулярно импортируемых товаров. Члены новой ассоциации также освобождаются от выборочных таможенных проверок (Customs Selectivity System). В случае если досмотр груза все же требуется, его разрешается проводить в помещении импортера. Сегодня «зеленым коридором-суперплюс» могут пользоваться 32 компании. Всем им это право было предоставлено автоматически, с учетом их безупречного опыта работы с Таможенным управлением Филиппин. Чтобы вступить в новую ассоциацию, компании необходимо направить соответствующий запрос, который затем тщательно рассматривается, и официальная рекомендация направляется в Таможенное управление. Заявитель должен отвечать следующим основным критериям: хорошая репутация, подкрепленная документированным опытом работы; участие в конкретном виде коммерческой деятельности и неучастие в каких-либо нелегальных либо нарушающих правила перевозках грузов.

*Источник:* подготовлено на основе материала Philippine Department of Finance, Bureau of Customs, 10 January 2011.

Большинства этих коррупционных проявлений легко можно было бы избежать посредством введения компьютеризированной и автоматизированной системы сбора и обработки данных (см. Главу 7 «Информационные технологии и бесконтактный досмотр»), совершенствования

планировки пунктов пересечения границы и организации инспекции на дорогах до прибытия автотранспорта на ППГ (см. Главу 6 «Варианты планировки пунктов пересечения границы»).

Наделение какого-либо одного агентства функцией контроля за соблюдением моральных и этических принципов (по определению это должна быть пограничная служба/полиция) может оказаться как эффективной, так и неэффективной мерой. Если пограничная полиция пользуется репутацией некоррупцированного ведомства, эта мера может сработать, но сам факт делегирования подобного рода функций может негативно отразиться на авторитете других служб, в частности, таможни, и может не получить их поддержки. Опыт свидетельствует: даже высокопрофессиональные сотрудники полиции могут поддаваться влиянию коррумпированной среды. Возможно, лучшим решением могло бы стать создание внешнего независимого подразделения, в обязанности которого будет входить расследование проявлений коррупции и борьба с ними. Во многих случаях направление ресурсов на программу по поддержанию профессиональных этических норм дает положительные результаты. Следует отметить, что хотя коррупция в контролирующих службах на границе является важной проблемой, этот вопрос требует более масштабной и глубокой дискуссии, что выводит его за рамки данной публикации.

### 4.3 Контрольные процедуры

Пересмотренная Киотская конвенция ВТамО содержит описание ряда контрольных процедур. Основопологающим является положение о том, что все товары, включая транспортные средства, ввозимые на таможенную территорию или вывозимые с нее, независимо от того, облагаются ли они таможенными пошлинами и налогами, подлежат таможенному контролю (пересмотренная Киотская конвенция, 6.1), и что при необходимости контроль может осуществляться не только на границе, но и на уровне системы электронных коммерческих коммуникаций участников внешней торговли (пересмотренная Киотская конвенция, 6.10).

При этом проверки должны осуществляться таким образом, чтобы не создавать заторов на границе. Новые методы работы таможни и современные технологии позволяют таможенным органам пропускать законные грузы в ускоренном режиме, одновременно осуществляя контроль в полном или даже большем объеме применительно к грузам высокого риска. Эти технические приемы будут описаны ниже (см. Главу 5 «Управление рисками и выборочность»). Речь идет, в т. ч., о таких технических приемах, как развитие ИТ-систем, внедрении методик оценки рисков и управления рисками, а также контроля на основе аудита. Эффективность этой работы повышается в условиях сотрудничества с торговыми компаниями и таможенными органами других, особенно соседних, государств. Новые технические приемы позволяют таможне отказаться от

проверки абсолютно всех документов и грузов и перейти к более избирательным и целевым проверкам.

#### 4.3.1 Соблюдение требований закона и правоохранительная деятельность

Проверки бывают двух типов: на предмет соблюдения требований закона (“compliance checks”) и на предмет выявления правонарушений (“enforcement checks”). В первом случае проверка проводится с целью определить соответствие груза (либо перевозящего его транспортного средства или документации) требованиям действующего законодательства и таможенным правилам. Во втором случае проверка проводится с целью заставить нарушителей соблюдать закон, в т. ч. посредством штрафов или заключения под стражу.

*Проверка на предмет соблюдения требований закона* проводится в отношении всех видов перевозок, но в ограниченных масштабах и на основе выборочного (селективного) подхода. Ее задачи: 1) предупреждать случаи мошенничества путем непрогнозируемых проверок; 2) проверять законопослушность компаний-перевозчиков и пассажиров; 3) поощрять более профессиональную работу пользователей; 4) наказывать за нарушения; 5) выявлять потребность в более детальных проверках и актуализации профилей рисков.

*Проверки на предмет выявления правонарушений* призваны выявить случаи мошенничества или, по крайней мере, нарушения установленных правил. Таким образом, подобные проверки носят и профилактический характер. Они, как правило, проводятся более системно, чем проверки первого типа.

Между двумя видами проверок есть значительное сходство. Так, если проверка на предмет выявления правонарушений не приносит результатов, то ее можно рассматривать как проверку на предмет соблюдения требований закона. В определенном смысле можно сказать, что проверки на предмет соблюдения закона подразумевают, что среди проверяемых нет нарушителей, а проверки на предмет выявления правонарушений основываются на сходном характере наиболее распространенных видов мошенничества. Проверки первого типа основываются на стратегиях и политике рисков, а также на оперативных данных, и зачастую ориентированы на выявление сходных видов мошенничества. Если проводить такие проверки хаотично, то они будут иметь дестабилизирующий эффект. На ранних этапах применения методики управления рисками во многих случаях было выявлено, что произвольные проверки дают больший эффект, чем целевые. Цель проверок на предмет выявления правонарушений двояка: с одной стороны, это выявление нарушений, с другой – актуализация профилей рисков на пользователей или на виды транзакции.

В случаях, когда указанные в декларации товары

должны быть проверены, такая проверка проводится вскоре после регистрации декларации (пересмотренная Киотская конвенция, Глава 3 «Таможенное оформление и другие таможенные формальности», Стандартное правило 3.33). При планировании проверок приоритет отдается проверке живых животных и скоропортящихся товаров (пересмотренная Киотская конвенция, Глава 3 «Таможенное оформление и другие таможенные формальности», Стандартное правило 3.34). В срочных случаях приоритет может отдаваться и другим видам продукции, например, запасным частям, необходимым для бесперебойного функционирования крупного производства. Иногда бывает необходимо изъять образцы товаров с целью определить их характеристики, при этом образцы должны быть как можно более маленькими. На время проведения анализа образцов при наличии гарантий со стороны торговой компании можно осуществить выпуск данной партии товаров. Например, при наличии расхождений в классификации товара такой гарантией вплоть до принятия окончательного решения может служить платеж, который покрывает все пошлины и налоги, связанные с данной поставкой.

#### 4.3.2 Взаимное признание данных и сведений

Большая часть получаемых на границе данных носит весьма точный и упорядоченный характер, а данные транзитных документов и регистрационные номера автомобилей вообще не меняются (по крайней мере, теоретически этого происходить не должно). Таким образом, возникает возможность наладить с помощью автоматизированных средств сбор стандартных данных, которые можно зафиксировать раз и навсегда (с этой целью можно применить сканирование документов, оптическую технологию распознавания номерных знаков автомобилей, автоматические весы). Затем полученные данные передаются всем заинтересованным службам по обе стороны границы. Такой обмен данными между службами на границе является важным фактором развития торговли и транспорта, а обмен данными между странами вносит важный вклад в укрепление безопасности перевозок. Эти вопросы затрагиваются в Главе 2 «От внутрисударственного к международному сотрудничеству», Главе 3 «Как сочетать соблюдение требований безопасности с содействием торговле и развивать партнерские отношения с частным сектором» и Главе 7 «Информационные технологии и бесконтактный досмотр» настоящего Справочника.

Что касается таможенных правил и процедур, то для некоторых из них взаимное признание данных и сведений играет важнейшую роль. Речь идет в первую очередь о тех из них, которые затрагивают экономическое функционирование глобальной цепи поставок. Например, запасные части могут специально постав-

ляться в страну для сборки, чтобы затем реэкспортироваться уже в виде готового продукта. Или же товар могут импортировать в страну для ремонта с тем, чтобы затем вернуть его владельцу. Чтобы наладить таможенное оформление таких товаров и обеспечить возврат или приостановку выплаты пошлины, необходимо сравнить данные, полученные при их ввозе и вывозе из страны. Для динамично развивающихся отраслей наличие и доступность таких данных играет важнейшую роль. Если, допустим, неисправный товар ввозится в страну автотранспортом, а вывозится в уже отремонтированном виде по воздуху, на обоих пограничных пунктах должен иметься доступ к одной и той же информации, чтобы обеспечить корректное сравнение данных. Доступ к такой информации также необходим при таможенном оформлении внутри страны и для целей контроля на основе аудита.

### 4.3.3 Правоохранительная деятельность

В разных странах на таможню возлагаются разные правоохранительные функции. Есть государства, где сотрудники таможни могут обыскивать помещения, а в других странах функция обыска возложена на другие службы, расположенные на границе. Набор полномочий может меняться. Так, в определенных обстоятельствах, например, для аккредитации компании в качестве уполномоченного экономического оператора, работникам таможни разрешается изучать коммерческую документацию компании. В национальном законодательстве должны быть четко обозначены границы и методы правоохранительной деятельности таможенных органов, направленной на предупреждение недобросовестной практики и продвижение принципа предсказуемого ведения бизнеса.

В странах ЕС, если закон определяет какой-либо вид преступления, то в том же законе, как правило, указываются органы, ответственные за контроль, расследование, выявление и наказание за совершение данного преступления. Пользуясь тем, что определенный орган получает конкретные полномочия, законодатели зачастую делегируют ему функции борьбы с конкретными видами преступлений. Такой подход можно эффективно внедрить в законодательство многих стран.

Созданная в рамках ВТамО Рабочая группа по борьбе с мошенничеством в торговле сформулировала следующие рекомендации относительно правоохранительных полномочий, которые следует делегировать таможенным службам:

- Проверка (соблюдения таможенного законодательства)
- Право на проведение обысков (для выявления нелегального импорта и экспорта товаров)
- Изъятие образцов
- Конфискация
- Право на ознакомление с документами
- Аудит после импортирования и экспортирования товаров

- Задержание и арест
- Подача иска
- Уголовное преследование
- Замораживание активов
- Обмен информационными запросами, поступившими от других таможенных администраций

Чтобы просчитать все плюсы и минусы более строгого или более мягкого правоохранительного режима, необходимо разработать специальную модель. Такая модель должна учитывать объем автомобильных перевозок, средние затраты времени на выпуск товаров с таможни, уровень контроля, процент выявленных случаев нарушений. В качестве дополнительных критериев можно включить количество нарушений, выявленных в результате: 1) целевых проверок, 2) оперативных данных, 3) выборочной проверки, 4) проверки документации и иной информации о компаниях, 5) сотрудничества нескольких ведомств. Более широкую картину соблюдения требований законодательства можно получить, сравнив показатели различных пунктов пересечения границы, а также их показатели в динамике, что позволит выявить издержки и выгоды от выявления отдельных нарушений. Модель можно доработать, включив в нее в качестве критерия различные кате-



Целевая проверка грузовика, следующего транзитом через территорию Франции.



гории нарушений (начиная, например, от мелких ошибок в документах и процедурах, халатности и небрежности до более серьезных нарушений и преступных действий).

Пересмотренная Киотская конвенция указывает на ряд положительных примеров правоохранительной деятель-

**Во Вставке 4.6 воспроизведен документ таможенной службы Великобритании (HM Revenue & Customs, 21 April 2010), выпущенный в связи с извержением исландского вулкана Эйяфьядлайёкюдль в апреле 2010 г., которое сопровождалось выбросом вулканического пепла.**

#### **ВСТАВКА 4.6**

### **Таможня Великобритании оперативно реагирует на выброс вулканического пепла**

#### **Преференция: Вулканический пепел из Исландии**

Информационное письмо таможенной службы (10) 29

Кому: Всем импортерам товаров

Тема: Ввиду исключительных обстоятельств временно изменена процедура приема сканированных и факсимильных документов, касающихся преференциального происхождения товаров

Вступает в действие: немедленно

Срок действия: до 31 мая 2010 г.

Тарифная преференция: Вулканический пепел из Исландии

#### **1. Введение**

Ввиду чрезвычайных обстоятельств, вызванных выбросом вулканического пепла, временно, вплоть до дополнительного уведомления, отменяется доставка авиапочты на территорию Соединенного Королевства.

#### **2. Временные меры по приему заявлений о преференциальном происхождении товаров**

Вниманию импортеров, чьи грузы ожидают таможенной очистки в портах для дальнейшего свободного обращения и на которые не были получены необходимые оригиналы документов, подтверждающие преференциальное происхождение данных товаров, в связи с выбросом в атмосферу вулканического пепла: Управление Ее Величества по налогам и таможенным пошлинам в виде исключения будет принимать заявления о преференциальном происхождении товаров с приложенными к ним факсимильными либо сканированными копиями оригинальных сертификатов происхождения товаров (формы GSP Form A, EUR1, EUR-MED либо ATR Movement Certificate).

При этом в импортной таможенной декларации (графа 44) необходимо указать, что податель заявления обязуется представить оригиналы документов, подтверждающие преференциальное происхождение товаров, а также необходимо указать серийный номер и код сертификата, представленного в виде факсимильной либо сканированной копии. Непредставление надлежащего кода статуса влечет за собой принятие соответствующих мер безопасности.

Когда ситуация разрешится, импортеры обязаны получить оригиналы документа (документов) и предъявить их по требованию Управления Ее Величества по налогам и таможенным пошлинам.

ности. С одной стороны, соблюдение закона должно, как правило, обеспечиваться посредством предоставления льгот законопослушным торговым компаниям. К числу таких льгот относятся, например, наделение добросовестных компаний дополнительными правами и облегчение для них торговых и транспортных процедур. С другой стороны, соблюдение закона обеспечивается также противоположными мерами, такими как отмена ранее введенных льгот либо введение санкций, включая штрафы.

Национальное законодательство определяет порядок действий таможенной службы после обнаружения ею таможенного правонарушения (пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение Н, Глава 1, Стандартное правило 9) и меры, которые могут быть ею приняты в этом случае, включая конфискацию.

В случае наложения ареста на товары или их задержания таможенная служба сообщает заинтересованному лицу причину таких действий, а также описание и количество товаров, являющихся объектом ареста или задержания, и характер нарушения (пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение Н, Глава 1, Стандартное правило 13). В ряде случаев, например, когда нарушение касается оценки стоимости товаров, таможенная служба может осуществить выпуск товаров, явившихся объектом ареста или задержания, под достаточную гарантию вплоть до вынесения решения по делу (пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение Н, Глава 1, Рекомендуемое правило 14). Кроме того, таможенное правонарушение может относиться только к части груза, и в этом случае оставшаяся часть груза, которая не была прямо или косвенно использована в совершении правонарушения, может быть выдана заинтересованному лицу (пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение Н, Глава 1, Стандартное правило 12).

Также, одно и то же нарушение может иметь разную степень серьезности. Например, в грузовой декларации могут появиться неправильные сведения в результате опечатки, предоставления недостоверной информации, грубой небрежности либо попытки мошенничества. В этом случае следует учесть, предпринял ли декларант «все необходимые меры» для обеспечения достоверности представляемых сведений (пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение Н, Глава 1, Стандартное правило 24). В случае непредумышленных ошибок и незначительных нарушений предусмотрены отдельные правила: в таких случаях не применяются строгие санкции (пересмотренная Киотская конвенция, Глава 3, Стандартное правило 3.39). Следует учитывать и то, что таможенное правонарушение могло произойти в результате форс-мажорных обстоятельств (пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение Н, Глава 1, Таможенные правонарушения, Стандартное правило 25).

В случае таможенного нарушения, лицо, причастное к такому правонарушению, должно иметь право на подачу жалобы в орган, независимый от таможенной службы

(пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение Н, Глава 1, Таможенные правонарушения, Стандартное правило 27). При выявлении правонарушения товары следует по возможности выпустить при условии, что декларант представляет гарантию (пересмотренная Киотская конвенция, Глава 3, Стандартное правило 3.43).

Наилучшая практика в области правоохранительной деятельности обеспечивает соблюдение принципов последовательности, прозрачности (транспарентности) и справедливости, гарантируя при этом оперативное разрешение возникающих вопросов. Тем самым соблюдаются все важнейшие критерии, необходимые для предсказуемого функционирования торговли и сокращения числа нарушений в глобальной цепи поставок.

#### 4.3.4 Безопасность

Все международные документы предписывают или настоятельно рекомендуют проводить проверки с целью обеспечения безопасности, однако пользователи таможенных услуг соглашаются на такие проверки весьма неохотно. Такое понятие, как «безопасность цепей поставок» (supply chain security) возникло после террористических атак сентября 2001 г. Всемирный банк дает следующее определение: «Безопасность цепей поставок включает в себя программы, системы, правила и процедуры, технологии и решения, применяемые для устранения угроз цепям поставок, а, значит, экономическому, социальному и физическому благополучию граждан и общества» (Donner 2009, p. 8). Безопасность цепей поставок отражает правоохранительный подход, основанный на выявлении конкретных форм коммерческих преступлений. Стопроцентного соблюдения закона и требований безопасности достичь невозможно. Авторы некоторых моделей утверждают, что чем больше мер безопасности принимается, тем менее они способны выполнять свою функцию.

#### *Программы предварительной регистрации*

Необходимо создать возможности для предварительной регистрации и идентификации в таможенной и иммиграционной службах водителей грузовиков и их транспортных средств. В этом случае, пройдя проверку на предмет безопасности, они смогут быстро пересекать границу. Преимущества такой системы: 1) при отсутствии спешки можно более эффективно провести сбор и проверку данных (т.е. до того, как лицо или груз будут пересекать границу); 2) заявители с большей вероятностью будут соблюдать требования закона, если они осознают преимущества предварительной регистрации (и при этом будут знать, что в случае нарушения правил будут лишены этого преимущества); 3) осуществляющие проверку сотрудники могут лучше подготовиться к работе с сегментированными группами пользователей; 4) более эффективно используются имеющиеся технологии.

#### *Программы аккредитации*

Участие в программах аккредитации не является обязательным для торговых компаний, однако те из них, которые участвуют в таких программах, получают конкретные преимущества. Принятая в ЕС программа аккредитации уполномоченных экономических операторов (Authorised Economic Operator -AEO), будучи необязательной, но настоятельно рекомендуемой, предлагает добросовестным компаниям значительные торговые и транспортные преимущества. Однако, некоторые европейские страны придерживаются мнения, что они и так предоставляют достаточно торговых и транспортных льгот, чтобы добавлять новые в обмен на соблюдение дополнительных требований безопасности.

#### **ВСТАВКА 4.7**

##### **Детекторы радиации**

Многие страны инвестировали огромные средства в приобретение детекторов радиации и в соответствующее обучение персонала. Так, практически все прибывающие в США морские контейнеры просматриваются с помощью порталных мониторов. Кроме того, каждый сотрудник Таможенной и пограничной службы обязан носить радиационный пейджер. Однако данное оборудование не всегда используется эффективно.

В порту Лонг Бич в Калифорнии, крупнейшем контейнерном порту США, работают около 450 таможенных инспекторов, и задача трети из них - отследить и снизить число сигналов радиационной тревоги. В день досматривается в среднем 32 тыс. контейнеров, и поступает около 600 сигналов тревоги. Во многих странах, где на таможенную возложены функции радиационного контроля, ложные срабатывания аппаратуры происходят постоянно, и это заставляет многих таможенников вручную понижать чувствительность своего оборудования. Руководителям таможенных подразделений (либо иных структур, на которые возложены задачи радиационного контроля) приходится постоянно вносить изменения в кадровый состав и распределять новые обязанности с учетом поступления нового оборудования.

Роттердамский морской порт обрабатывает до 20 тыс. контейнеров в день и ежедневно получает 200 сигналов тревоги. Однако таможня реагирует не на каждый сигнал. У сотрудников имеется список изделий, дающих высокий радиационный фон, таких как плитка для пола и гигиенический наполнитель для кошачьих туалетов. Если в декларации указано, что в контейнере содержатся эти изделия, таможня пропускает такие контейнеры. Чтобы снизить риск использования подобных изделий для ввоза опасных грузов, например, путем маскировки ядерного устройства в упаковках плитки, применяется методика управления рисками на основе изучения фоновых условий (background risk management). Нельзя не отметить, что такая организация работы снижает актуальность применения детекторов радиации.

*Источник:* использованы материалы экспертов, работавших над составлением данного Справочника.

Реализация таких программ предусматривает не только внедрение соответствующих технологий, к чему готовы уже многие страны, но и создание развитой системы коммуникаций, обмена оперативными данными и аудита, а также предполагает способность стран выявлять надежные компании-операторы (и регулярно контролировать их добросовестность). Следует отметить, что эти сложные инструменты сбора данных и управления рисками могут отсутствовать или быть недостаточно развиты в странах с переходной экономикой, которые столкнулись с быстрым (и новым для них) ростом частного сектора. Законодательство, общая организация и представления, преобладающие в этих странах, во многом основываются еще на старых традициях. Организации частного сектора в этих странах публично заявляют о своей готовности добровольно соблюдать установленные требования, однако практический опыт свидетельствует, что входящие в данные организации компании зачастую не прочь воспользоваться «узкими местами» в системе контроля.

Кроме того, в разных регионах указанная работа налажена по-разному. В странах ЕС, США и Канаде безопасностью на границе занимаются, главным образом, таможенные органы. Так сложилось исторически - ведь в этих странах таможня существовала задолго до того, как пограничной полицией и другим иммиграционным службам были переданы соответствующие пограничные функции. Следует также отметить, что в этих странах налажено достаточно тесное межведомственное сотрудничество, чего нельзя сказать о многих других регионах.

## 4.4 Политика в области таможенного оформления

### 4.4.1 Процедура таможенного оформления

То, каким образом товары проходят таможенную очистку (будь то на границе или внутри страны), может существенно повлиять на время ожидания, управление процессом пересечения границы и методы выявления возможного мошенничества.

Таможенное оформление импортируемых товаров, как правило, включает следующие шаги:

- *Перевозчик направляет декларацию о грузе на таможню:* Перевозчик декларирует товары в местной таможенной службе. Традиционно это делается по прибытии товара, однако после введения системы предварительного декларирования перевозчики получили возможность подавать сведения на таможню на более ранних этапах цепи поставок.
- *Временное хранение прибывших товаров:* Товары находятся на временном хранении в ожидании таможенной очистки.
- *Таможенное декларирование импортируемого груза*
- *Подготовка и подача грузовой декларации* импор-

тером/брокером: Импортер или агент подает грузовую декларацию на бумаге либо в электронном виде. Современные таможенные правила предусматривают подачу декларации до прибытия груза.

- *Подтверждение и принятие грузовой декларации*
- *Автоматизированное управление рисками/выбор канала:* Система управления рисками оценивает риски, а модуль выбора канала направляет декларацию в красный, оранжевый либо зеленый коридор.
- *Проверка грузовой декларации и сопроводительных документов:* Проверка представленных документов осуществляется при необходимости; в качестве примера можно привести проверку сертификата происхождения товара.
- *Оценка грузовой декларации:* Осуществляется специалистом из числа сотрудников таможни (необязательно).
- *Досмотр товаров*(необязательно): Досмотр товаров может проводиться в форме бесконтактного контроля, например, с помощью рентгеновских сканеров, либо вручную.
- *Взимание пошлин/налогов* таможней (по выбору может делегироваться коммерческим банкам): Для выпуска товаров в свободное обращение необходимо уплатить пошлины и налоги, за исключением тех случаев, когда имеется специальное соглашение об отсрочке выплат.
- *Выпуск груза* таможней: Таможня дает разрешение на выпуск груза.
- *Передача груза* импортеру: Импортер получает доступ к грузу.
- *Аудит импортера после таможенной очистки* таможней (по выбору): Таможня проводит аудит конкретной транзакции либо нескольких транзакций за определенный период.

Там, где внедрена практика инспекции груза до его отправки, такая инспекция осуществляется с целью проверки стоимости и количества товаров. Затем эти сведения вносятся в декларацию, когда груз ввозят в страну.

### 4.4.2 Таможенное оформление на границе

Традиционно грузы проходили таможенную очистку на границе, что соответствовало задаче обеспечить соблюдение национального законодательства с момента, когда груз прибыл на таможенную территорию. Эта задача достигалась довольно легко во времена, когда товарные потоки были относительно небольшими, и когда процедуры таможенного оформления были простыми. В то время выявить контрабанду было легче, и таможне не нужно было создавать сеть своих подразделений внутри страны. В прошлом, когда на транспортировку грузов отводилось значительное время, не имело большого значения, если товары задерживались на границе еще на несколько дней. Некоторые страны сохраняли такую модель долгое время (примером являются США), но сегодня время пребывания грузов на границе стремительно сокращается.



**Обработка грузовых контейнеров.**

Сам импортер редко присутствует при таможенном оформлении своего груза. Причина заключается в том, что, как правило, ввозимые товары предназначены для использования на объектах внутри страны. Чаще всего таможенные формальности берет на себя агент. При возникновении трудностей, когда нужно что-либо уточнить, получить дополнительные документы либо пройти дополнительные процедуры, таможенный агент приостанавливает оформление груза и связывается со своим клиентом. Такие задержки означают определенные потери для бизнеса - как финансовые, так и временные.

Если таможенный агент допускает ошибку в грузовой декларации (что, к сожалению, случается), на него может быть наложен штраф. Чаще всего штраф списывается на импортера, и сделать это легче, если сам импортер на границе не присутствует. Конечно, среди таможенных агентов тоже встречаются недобросовестные люди, но в целом можно утверждать: когда таможенные агенты действуют непосредственно на границе, отдельно от импортера, работа идет более эффективно. Именно по этой причине таможенные агенты без энтузиазма относятся к идее перенести таможенное оформление с границы вглубь страны.

При этом следует отметить, что на практике таможенное оформление внутри страны не создало так много проблем, как опасались вначале, и тому есть три причины. Во-первых, услуги таможенных агентов стали более согласованными с работой транспортных компаний, что во многих случаях позволяет организовать доставку груза от отправителя непосредственно на склад импортера. Во-вторых, при переводе таможенного оформления внутрь страны услуги таможенных агентов не стали менее востребованными: большая часть компаний по-прежнему в них нуждается. Торговым компаниям сложно обеспечить таможенную очистку собственными силами, а связанные с этим затраты оказываются намного выше, чем плата за услуги таможенных агентов. В этих условиях аутсорсинг экономически более выгоден. Следует также учитывать, что агенты имеют навыки работы с таможенной, что делает их важными посредниками между таможенной и бизнесом.

Наконец, если число таможенных агентов сократится, таможенным органам придется тратить дополнительное время на обучение и консультирование импортеров, детальное изучение их деятельности, а также выделять дополнительные ресурсы на регулярные аудиты торговых компаний.

### **Часы работы**

Пункты пересечения границы не всегда открыты круглосуточно. Зачастую в этом нет необходимости, если объем грузоперевозок невелик или если водители по соображениям безопасности не хотят ездить ночью. Следует отметить также сезонные изменения интенсивности трансграничного потока. Однако, для некоторых видов товаров, в т. ч. скоропортящихся, необходимо обеспечить круглосуточный пропуск через границу.

Казалось бы, службы по обе стороны границы должны иметь одинаковые часы работы, однако на практике это происходит не всегда. Проблемы возникают также по причине разных часовых поясов и государственных праздников в разных странах. Судя по всему, в большинстве случаев эти технические проблемы были успешно преодолены, и крупные пункты пересечения границ сегодня, как правило, открыты круглосуточно, что, без сомнения, потребовало совместных усилий со стороны властей по обе стороны границы.

Ниже приведена выдержка из графика пересечения границы Венгерской Республики, с указанием времени и видов транспорта.

**Таблица 4.1 Венгерско-украинская граница**

Барабаш-Кожино	7.00 – 19.00	Пассажи́рский поток (за исключением автобусов)
Берегшурьян – Лужанка	круглосуточно	Пассажи́рский поток
Лонья-Звонкое	8.00 – 16.00	Пассажи́рский поток (за исключением автобусов)
Тисабеч-Вилок	круглосуточно	Пассажи́рский поток
Захонь-Чоп	круглосуточно	Грузовой и пассажирский поток; Пограничный пункт ветеринарной и фитосанитарной инспекции; Перевозка продукции и технологий двойного назначения, культурных ценностей, наркотических средств и психотропных веществ, опасных отходов.

Источник: использованы материалы сайта «Пересечение границы» Венгерской Таможенно-финансовой полиции.

Хотя в законодательстве часто указываются таможни, где может производиться таможенное оформление товаров (пересмотренная Киотская конвенция, Глава 3, Стандартное правило 3.1), однако, как правило, закон не заставляет торговые компании ввозить или вывозить определенные виды товаров через определенные таможенные пункты (пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение А, Глава 1, Стандартное правило 3).

## Стандарты и сертификация

Стандарты вводятся с целью обеспечить определенную степень гармонизации на международном или хотя бы региональном уровне. Основным источником стандартов в сфере таможенного оформления является пересмотренная Киотская конвенция. Ряд стандартов таможенного оформления, касающихся компьютерных сообщений, содержится в модели данных ВТамО. Наличие большого числа разных стандартов может создавать проблемы. Решением здесь является гармонизация стандартов, которая позволяет наладить прием документов, сертификатов и данных из других стран. Гармонизация пограничных таможенных стандартов может существенно улучшить ситуацию.

Сказанное относится, в частности, к взвешиванию грузовых автомобилей. Пересекающие границу автомобили иногда вынуждены проходить процедуру взвешивания до четырех раз. Если же стандарты одной страны принимаются в другой стране, то достаточно будет снять показатели весов один раз. Такого рода интеграционные меры уже практикуются на польско-белорусской и польско-украинской границах, где выданные в Польше талоны с указанием веса автомобиля на неформальной основе принимаются белорусскими и украинскими компетентными органами. Правильной мерой могло бы стать упорядочение и систематизация этого положительного опыта.

В 2001 г. Европейская экономическая комиссия ООН ввела международный весовой сертификат, выдаваемый на основе сертификации оборудования для взвешивания в стране выезда (Уполномоченные центры технического осмотра - Accredited Technical Inspection Centres). Предполагается, что сертификат будет принят всеми странами-участницами, однако реализация этой инициативы по-прежнему сталкивается с трудностями.

Весовой сертификат транспортного средства упомянут в Международной конвенции Европейской экономической комиссии ООН о согласовании условий проведения контроля грузов на границах (UNECE, Geneva, 21 October 1982). Как указано в статье 2, конвенция «имеет целью сокращение требований в отношении соблюдения формальностей, а также видов и продолжительности контроля, в частности, путем национальной и международной коор-



Взвешивание грузовика на пограничном пункте Брест-Корошин между Беларуссией и Польшей.

динации процедур контроля и методов их применения». Кроме того, Приложение 8 «Облегчение процедур пересечения границ в ходе международных автомобильных перевозок» содержит инструменты гармонизации соответствующих процедур. Помимо прочего, в Приложении 8 содержится описание весового сертификата: «Весовой сертификат содержит действительные показатели веса транспортного средства, измеренные компетентными органами Договаривающихся сторон, и компетентным органам следует стремиться избегать повторных процедур взвешивания транспортных средств, помимо выборочных проверок и контроля в случае предполагаемых нарушений».

### 4.4.3 Таможенная очистка грузов внутри страны

Таможенная очистка грузов внутри страны распространилась в Европе в 1960-е годы, когда Германия и Франция пришли к соглашению о том, что таможенное оформление на границе должно стать скорее исключением, чем правилом. В Германии была введена упрощенная процедура таможенной очистки для крупных компаний, и для каждой отправки более не требовалось оформлять отдельную декларацию на ввоз. Франция, введя схожую упрощенную процедуру, решила также положить конец монополии таможенных агентов на границе и устранить серьезные задержки на въезде в страну, особенно на границах со странами Общего рынка.

Преимущества таможенной очистки грузов внутри страны:

- Таможенная очистка на конечном пункте грузового маршрута означает непосредственный контакт с самим импортером, что облегчает, при необходимости, получение дополнительной информации, уточнений и даже взимание штрафов;
- Импортер может в рамках своей компании создать собственный отдел таможенной очистки, при желании воспользовавшись консультациями таможенной службы. Если он решит воспользоваться услугами таможенных агентов, это облегчит контакты с таможней;
- Сам факт введения упрощенных процедур ускоряет движение транспорта на границе;
- Очистка товаров производится в месте потребления; тем самым устраняется необходимость их дополнительной разгрузки и перегрузки. Таможенная очистка внутри страны позволяет уменьшить число остановок и сократить время ожидания в пути, а, значит, и стоимость импортирования товаров.

В пользу размещения пунктов таможенной очистки внутри страны говорит еще целый ряд технических факторов.

Таможенное оформление грузов в наши дни представляет собой сложный процесс, требующий от сотрудников специальных навыков. Работники таможни должны уметь классифицировать сложные товары с использованием



Гармонизированной системы описания и кодирования товаров, выявлять товары, освобождаемые от пошлин на основании Правил происхождения товаров, а также определять таможенную стоимость товаров с использованием методов оценки ВТамО. Именно работники таможни решают, нужно ли проводить лабораторные измерения, брать образцы и направлять партию товара в специализированное таможенное подразделение. Все эти процедуры легче проводить в крупном городе, чем на пограничном пункте таможенной очистки. На всех таможенных пунктах невозможно оборудовать лаборатории, точно так же как экономически не рационально было бы комплектовать пограничные пункты специалистами по оценке происхождения товаров, ведь такого рода экспертиза бывает



Контейнерный терминал.

**Вставка 4.8** представляет собой выдержку из материалов сайта Свазилендских железных дорог (Swaziland Railway, “Matsapha Inland Clearance Depot”). Данный текст датируется 2007 г. и описывает процесс организации пункта таможенной очистки товаров внутри страны и преимущества такого шага.

#### ВСТАВКА 4.8

##### Пункт таможенной очистки товаров, расположенный внутри страны: пример Свазиленда

Рост контейнерных перевозок товаров во всем мире и расширение объемов экспорта свазилендских товаров логически обусловили создание пункта таможенной очистки контейнеров внутри страны.

В 1988 г. под эгидой Южноафриканской конференции по координации развития было подготовлено технико-экономическое обоснование, после чего в апреле 1993 г. в промышленном районе Матсапы (Matsapha Industrial Site) был создан пункт таможенной очистки товаров внутри страны (Inland Clearance Depot).

При этом ставилась задача удовлетворить потребности импортеров и экспортеров посредством предоставления хорошо отлаженных услуг, ориентированных на рациональное использование времени и средств. Параллельно ставилась задача расширить налоговую базу Свазилендских железных дорог.

Пункт таможенной очистки полностью выполнил поставленные перед ним задачи. По сути это сухой порт, идеально служащий интересам такой не имеющей выхода к морю страны, как Свазиленд, и предоставляющий такой же набор услуг, как морской порт.

Пункт таможенной очистки предоставляет следующие услуги:

- погрузочно-разгрузочное оборудование для трех-, шести- и двенадцатиметровых контейнеров;
- трейлеры и другие транспортные средства, обеспечивающие доставку грузов непосредственно клиенту;
- организация таможенной очистки, включая выдачу коносаментов между пунктами отправки и назначения и Свазилендом;
- компьютеризированная система отслеживания маршрута контейнеров;
- временное складирование контейнеров.

К этому следует добавить преданный своему делу коллектив работников пункта таможенной очистки.

Контейнеры доставляются на пункт таможенной очистки автотранспортом, а затем следуют по железной дороге в морской порт, где перегружаются на морские суда. За прошедшие годы объем контейнерных перевозок рос быстрыми темпами, и, чтобы обеспечить эффективное функционирование пункта таможенной очистки, стало необходимо усовершенствовать его инфраструктуру и оснащение.

В 2002 г. площадка для складирования контейнеров в штабеля была перенесена на более устойчивую и твердую поверхность. Был приобретен погрузчик, способный укладывать по 5 порожних и по 3 полных контейнера и имеющий безопасную рабочую нагрузку 45 тонн. Эти усовершенствования повысили безопасность пункта таможенной очистки и позволили облегчить транспортные потоки, что крайне важно для ежедневного функционирования пункта.

Рост контейнерных перевозок в последние годы был значительным - с 2,5 тыс. двадцатифутовых контейнеров (TEUs) в среднем за год в период до 2002 г. он вырос до 10 тыс. контейнеров в год. Такие темпы роста заставляют задуматься о том, что модернизированная площадка для контейнеров вновь нуждается в расширении.

Сегодня пункт предлагает клиентам набор новых услуг:

- Свазилендские железные дороги теперь могут взимать портовый сбор от имени морского терминала SAPO (South African Port Operations);
- таможенные подразделения по очистке товаров расположены в офисе Свазилендских железных дорог в Матсапе;
- агенты судоходных линий, включая MSC Logistics, Safmarine и Cross Country, имеют офисы в административном здании Свазилендских железных дорог;
- в офисе Свазилендских железных дорог и на территории промышленной зоны Матсапы расположены также представительства других таможенных агентов и экспедиторов.

Во Вставке 4.9 использованы материалы документа «Всемирный банк в Афганистане: обновленная информация» (“*The World Bank in Afghanistan: Country Update*”), который размещен на сайте Всемирного банка (The World Bank, 2007).

#### ВСТАВКА 4.9

### Афганистан: таможенная очистка товаров внутри страны

Дискуссия о таможенной очистке товаров внутри страны актуальна и для Афганистана. Традиционно все ввозимые в эту страну товары проходили таможенное оформление на первом же пункте (т.е. на границе), однако взимаемые сборы зачастую присваивались властями провинций, что наносило ущерб государственному бюджету. Для старой системы были характерны потери доходов в государственный бюджет, отсутствие надлежащего контроля и высокий уровень коррупции.

Затем была введена система таможенного оформления внутри страны, при которой сборы начали взиматься в крупных городах, где легче было наладить контроль за поступающими средствами. В результате объем средств, поступающих в бюджет, существенно вырос.

Новая система была внедрена при поддержке проекта Всемирного банка «Срочная модернизация таможенных органов и содействие торговле» (Emergency Customs Modernization and Trade Facilitation Project) (кредит в размере 31 млн. долл. США). Цели проекта:

- поддержка усилий Афганистана по увеличению таможенных денежных поступлений в бюджет;
- снижение транспортных расходов торговых компаний;
- стимулирование торговли;
- снижение уровня коррупции;
- упрощение таможенных процедур.

В проекте был сделан упор на следующее:

- развитие физической инфраструктуры пунктов пересечения границы;
- поддержку пунктов таможенной очистки товаров внутри страны, таких как пункт в Кабуле;
- поддержку транзитных контрольно-пропускных пунктов;
- развитие таможенной инфраструктуры в аэропорту Кабула;
- совершенствование политики;
- укрепление государственной системы таможни и транзита, включая развитие коммуникаций и компьютеризацию;

- предоставление технических консультаций по вопросам заключения соглашений о торговле и транзите;
- содействие в создании структуры, отвечающей за внедрение в Афганистане системы стандартов, метрологии, тестирования и качества (Standard, Metrology, Testing and Quality - SMTQ).

Результаты проекта:

- внедрение транзитного модуля АСИКУДА, сопровождающееся интенсивным обучением работников таможни, агентов и торговых компаний;
- оснащение всех таможенных пунктов радиооборудованием с тем, чтобы они могли совершенствовать свою работу и взаимные коммуникации; кроме того, были налажены связи в плане регистрации автомобилей между пограничными пунктами, Кабулом и дорожной полицией;
- создание в Институте по подготовке работников таможни отдела по координации учебных программ, который выступил инициатором проекта ускоренного обучения;
- разработка вебсайта Таможенного департамента Афганистана, на котором размещена информация о тарифах, кодах и процедурах, а также даны пояснения по интересующим посетителей вопросам;
- развитие инфраструктуры, включая создание, ремонт и модернизацию более чем 56 различных объектов;
- создание национальной Ассоциации транспортных компаний Афганистана (AFCO), которая вступила в Международную федерацию ассоциаций транспортных компаний (FIATA);
- организация учебных курсов для транспортных компаний под эгидой ЮНКТАД;
- содействие со стороны ЮНКТАД Ассоциации транспортных компаний Афганистана (AFCO) в анализе законодательной базы и пересмотре соглашений о транзитной торговле с соседними странами;
- учреждение президентским декретом Афганского национального управления по стандартам (Afghan National Standards Authority - ANSA).

нужна достаточно редко. Кроме того, специалисты работают лучше в команде таких же специалистов, где они могут объединить свои знания и опыт.

Еще одно преимущество крупных централизованных пунктов таможенной очистки товаров перед пограничными пунктами заключается в возможности лучше контролировать потенциально коррумпированных чиновников,

которые находятся под более пристальным вниманием аудиторов.

Кроме того, на централизованных пунктах легче обеспечить согласованные правила и процедуры. Таможенные управления во всем мире сталкиваются с проблемой, когда разные подразделения по-разному интерпретируют установленные правила. Такая ситуация с неизбежностью

приводит к снижению поступлений в бюджет, а также к искажениям в торговом бизнесе из-за того, что торговые компании начинают выбирать «лучший» для себя таможенный пункт.

#### 4.4.4 На границе или внутри страны?

Выбирая наиболее действенный подход, следует принять во внимание несколько факторов.

*Важную роль играют размеры страны и ее географическое положение.* Ожидание на границе крупной страны, в отличие от небольшой страны, составляет меньшую долю общего времени в пути. Таможенная очистка товаров внутри страны более подходит для небольших государств, именно поэтому ей отдают предпочтение страны ЕС. При этом следует учитывать и такой фактор, как расположение крупных экономических центров. Таможенная очистка на границе зачастую бывает оправдана, если рядом с границей имеется большой город, но если пограничные пункты находятся далеко от крупных городов, предпочтение рекомендуется отдать таможенному оформлению внутри страны.

*Меры по регулированию транспортных потоков* также должны быть приняты во внимание. Теоретически перенос таможенного оформления внутрь страны должен уменьшить заторы на границе. Если в стране приоритетом являются свободные и чистые дороги, то предпочтение следует отдать таможенной очистке внутри страны. Однако, если интенсивность движения не столь велика, можно сделать упор на пограничные пункты. Кроме того, у государства могут быть и другие причины для остановки транспортных средств на своих границах.

*Важную роль играют ИТ-ресурсы.* Если в таможенных процедурах используются компьютеризированные данные (предпочтительно компьютеризировать также сбор данных), и должным образом налажен их контроль, то выявлять несогласованность процедур или недополучение таможенных платежей окажется легче, если таможенная очистка будет проводиться внутри страны.

*Следует устранить дублирование процедур.* Если таможенная очистка официально проводится внутри страны, то во многих случаях инспекция осуществляется еще и на границе, что является совершенно излишним. В этом случае происходит дублирование функций. В результате таможенная очистка проводится дважды (или даже трижды, если требуется еще и подробное предварительное уведомление). Такую практику нужно менять.

*Надежная система транзита* - необходимый фактор для организации таможенной очистки внутри страны. Хотя трансграничные торговые перевозки регулируются международными транзитными соглашениями, при

**Вставка 4.10 основана на документе Таможенного союза стран ЕС, посвященном таможенным процедурам и политике (EU Customs Union, 2010)**

#### ВСТАВКА 4.10

#### Таможенные процедуры и политика стран ЕС

Законодательство ЕС, вступившее в силу 1 января 2011 г., предусматривает предоставление в электронном виде общей декларации прибытия (entry summary declaration - ENS) до прибытия груза на таможенную территорию Сообщества либо до погрузки груза в контейнеры для дальнейшей морской перевозки.

Сроки подачи ENS варьируются в зависимости от вида транспорта:

- Контейнерные морские грузы (за исключением морской перевозки в каботаже): не менее чем за 24 часа до начала погрузки в каждом иностранном порту загрузки, если планируется по меньшей мере один заход в порт на таможенной территории Сообщества;
- Перевозка навалочных/штучных грузов морским транспортом (за исключением морской перевозки в каботаже): не менее чем за 4 часа до прибытия в первый порт на таможенной территории Сообщества;
- Каботажное судоходство: перевозки между Гренландией, Фарерскими островами, Сеутой, Мелильей, Норвегией, Исландией, портами на Балтийском море, портами на Северном море, портами на Черном море или портами на Средиземном море, всеми марокканскими портами и Сообществом, кроме французских заморских департаментов, Азорских островов, Мадейры и Канарских островов: не менее чем за 2 часа до прибытия в первый порт на таможенной территории Сообщества;
- Железнодорожный и внутренний водный транспорт: не менее чем за 2 часа до прибытия на таможенную границу таможенной территории Сообщества;
- Автомобильный транспорт: не менее чем за 1 час до прибытия на таможенную границу таможенной территории Сообщества;
- Комбинированная транспортировка: срок подачи ENS для средств транспорта, прибывающих на территорию Сообщества (например, для грузовика на пароме после короткой морской перевозки) составляет не менее двух часов до прибытия парома в первый порт на таможенной территории Сообщества.

организации перевозок между двумя странами следует заключать дополнительные соглашения. Необходимо различать разные транзитные режимы и решать, какие грузы проходят оформление на границе, а какие могут проследовать внутрь страны.

*Стремление обеспечить таможенные сборы на местах* также может повлиять на выбор расположения пункта таможенной очистки и ограничить свободу импортеров в выборе прохождения таможенной очистки там, где им удобно. Причина заключается в том, что отдельные таможенные пункты стремятся во что бы то ни стало сохранить своих клиентов и выплачиваемые ими сборы.

#### 4.4.5 Предварительная таможенная очистка и предварительное информирование

При правильной и эффективной организации работы, с налаженным трансграничным информационным обменом, а также связью между различными агентствами и их информационными системами, любой груз можно отследить как физически, так и в административном плане, от пункта происхождения до пункта назначения. В этих условиях не важно, где находится пункт таможенной очистки, поскольку очистка товара может производиться на основе данных, представленных еще до отправки груза, а налоги и сборы могут выплачиваться, когда груз еще находится в пути. Именно такой подход рекомендует Всемирная таможенная организация в своих Рамочных стандартах безопасности (SAFE Framework). Это позволяет в большинстве случаев сократить до минимума остановки на границе и задержки с выпуском товара в пункте назначения.

В соответствии с Рамочными стандартами безопасности многие таможенные органы заранее запрашивают у торговых компаний информацию о грузах, прибывающих на границу. Это дает таможенным органам дополнительное время для проведения анализа рисков и способствует скорейшему выпуску товаров. Такая модель существует под разными названиями, в т. ч. она известна как «предварительная коммерческая информация» (Advance Commercial Information) и «предварительная информация о грузе» (Advance Cargo Information).

#### 4.4.6 Таможенные формальности

Пересмотренная Киотская конвенция содержит четкие рекомендации относительно таможенных формальностей. В соответствии с Конвенцией (Глава 3, Стандартное правило 3.12), «Таможенная служба ограничивает перечень данных, подлежащих внесению в декларацию на товары, только теми сведениями, которые признаны необходимыми для целей начисления и взимания таможенных пошлин и налогов, формирования статистики и применения таможенного законодательства». Однако на момент таможенного оформления торговые компании не всегда

#### ВСТАВКА 4.11

##### Пограничный режим в Финляндии

Пограничный режим, действующий в Финляндии, представляет собой пример функциональной интеграции различных специализированных агентств и служб.

Финская таможня видит свою задачу в том, чтобы осуществлять управление на границе, где бы это ни было, включая внутреннюю территорию. Там она реализует концепцию «виртуальной границы», предоставляя отсрочку по уплате таможенных пошлин и сборов и проводя «внутреннюю» таможенную очистку. Эта модель основывается на большем принятии во внимание того, где начинаются риски, чем того, где в действительности груз пересекает границу.

Правительство Финляндии своим указом создало механизм широкого взаимодействия между таможней, полицией и пограничной службой, которые теперь работают вместе на принципах равенства и привлекают к решению возникающих вопросов то агентство, в чьей непосредственной компетенции находится конкретный вопрос.

Сотрудники таможни прекрасно осознают то влияние, которое оказывает их работа на развитие торговли. Именно поэтому таможня максимально упростила процедуры, внедрив средства компьютеризации и на пилотной основе применив такие новые инструменты ЕС, как основанная на предварительном оповещении Система экспортного контроля (Export Control System).

Деятельность финских пограничных пунктов координируется совместно пограничной и таможенной службами. В специальном оперативном пункте они совместно обсуждают, как организовать движение через границу, следует ли закрыть или открыть дополнительные полосы движения, как организовать контроль за определенными видами транспорта и как рационально распределять ресурсы обеих служб. На границе с Российской Федерацией финская сторона руководствуется главным принципом - максимально оптимизировать транспортные потоки с тем, чтобы возможная очередь на российской стороне не продолжалась на финской территории. Интенсивность движения на сухопутном ППГ Нуйямаа (второй по важности пункт пересечения границы с Российской Федерацией) ежедневно составляет более 700 грузовиков, 1656 легковых автомобилей и 4,5 тыс. пассажиров (в среднем, на оформление документов и проверку одного грузовика отводится пять минут; изредка проводятся проверки с помощью рентгеновских интроскопов). Таможенные процедуры компьютеризированы и осуществляются через Интернет. Когда финским таможенникам необходимо проверить вес въезжающего на их территорию грузовика, они во многих случаях полагаются на данные измерений, полученные на российской стороне. С целью мониторинга и контроля таможенники также применяют оптическую технологию распознавания номерных знаков автомобилей. Проверки на границе занимают меньше времени, поскольку финская таможня имеет возможность перенести такую проверку внутрь территории страны.

Источник: Т. Kivilaakso, Eastern Customs District of Finland, Presentation at an OSCE seminar in Minsk, October 2008.

могут располагать всей информацией, необходимой для заполнения декларации на товары, и в этом случае им разрешается подача предварительной декларации на товары (Глава 3, Стандартное правило 3.13). Тогда товары выпускаются после выплаты пошлин и налогов и представления необходимых гарантий (Глава 3, Стандартное правило 3.14). Такой же принцип применяется и к подтверждающим документам (Глава 3, Стандартные правила 3.16 и 3.17). Таможенная служба разрешает подачу декларации на товары в любом уполномоченном таможенном органе и в электронном виде (Глава 3, Стандартные правила 3.20 и 3.21). Перечисленные меры позволяют сделать процесс таможенной очистки более предсказуемым и сократить время пребывания на таможне для законопослушных декларантов. При такой организации работы национальные торговые компании получают возможность реализовать в своей логистике тот же принцип, что и их зарубежные конкуренты, а именно принцип «все точно в срок».

Для уполномоченных торговых компаний (Глава 3, Стандартное правило 3.32), таких как уполномоченные экономические операторы (АЕО), выпуск товаров осуществляется по представлению небольшого объема сведений. При этом им разрешается представить окончательную декларацию позднее. Таможенная служба может разрешить оформление товаров на объектах декларанта, а также периодическую подачу деклараций на товары вместо ее подачи при каждом перемещении товаров через границу. Так, может быть разрешено подавать декларацию один раз в месяц, включив в нее все ввезенные и вывезенные за этот период товары. Торговым компаниям также могут разрешить использование данных их коммерческой документации для самостоятельной оценки размеров пошлин и сборов и обеспечения соблюдения таможенных правил и процедур. Таким образом, таможенные службы делегируют торговым компаниям задачи соблюдения установленных требований и сбора платежей. Уполномоченным торговым компаниям гарантируются оперативное прохождение таможенной очистки и самоконтроль за соблюдением правил, а также экономия благодаря отсутствию необходимости оплачивать услуги таможенных брокеров.

### **Пошлины и налоги**

Законопослушные торговые компании платят пошлины и налоги и соответственно закладывают эти расходы в структуру своих бюджетов. Таможенные службы, стремясь к достижению максимальной предсказуемости и прозрачности, разрешают использовать разные формы и условия оплаты. Среди возможных форм оплаты можно назвать чек, банковский перевод, кредитную карту и банковский переводной вексель, а условия включают оплату в процессе очистки товаров либо оплату на банковский счет.

Принцип уплаты пошлин и налогов в процессе таможенной очистки позволяет торговым компаниям получить товары после их уплаты. Однако для активных импорте-

ров такая процедура может оказаться неудобной. Например, крупные производители иногда получают в день по несколько грузов от разных поставщиков, каждый из которых следует принципу «все точно в срок». Чтобы упростить процесс сбора пошлин и налогов как для таможни, так и для торговых компаний, некоторые таможенные органы предусматривают возможность уплачивать полагаю-

**Вставка 4.12 составлена на основе документа United Nations Public Administration Network, Case 820.**

#### **ВСТАВКА 4.12**

#### **Комплексная система пошлин и налогов для польской таможни**

Когда стало очевидно, что Польша вступит в Европейский Союз, таможенная служба Польши приступила к решению стоящих перед ней серьезных проблем. Так, таможенная служба использовала 260 разных приложений, технологий и ИТ-платформ, не подкрепленных какими-либо мерами защиты либо имеющих недостаточную защиту.

В результате польская таможня развернула деятельность по созданию комплексной системы таможенных пошлин и налогов. В ее рамках был реализован ряд отдельных проектов, в т. ч. введена система счетов для выплаты таможенных сборов (система ZEFIR), а также система обработки таможенных деклараций CELINA, включающая модули подтверждения и анализа рисков, подсистему справочных данных, а также хранение данных и государственный Интернет-портал таможни.

Сегодня система действует весьма эффективно на всей территории страны и предлагает широкий набор инструментов в поддержку прохождения таможенных процедур и оформления таможенных документов. Кроме того, она включает финансовые процессы, связанные со сбором, урегулированием и обоснованием таможенных пошлин и налогов. Следует отметить также поддержку бюджетно-финансовых функций таможенных управлений и организацию электронного обмена данными с торговыми компаниями.

Важно отметить, что комплексная система таможенных пошлин и налогов прошла аудит экспертов Европейского Союза, которые подтвердили, что система готова поддерживать осуществление соответствующих таможенных процедур на новой восточной границе ЕС.

Эффект от внедрения:

Данная программа обеспечила значительные преимущества всем своим пользователям и стране в целом. Результатами ее реализации стало ускорение и автоматизация финансовых и бухгалтерских процедур, упрощение документооборота и сбор полных и актуальных данных, необходимых для проведения аудита и анализа. Программа уже второй раз выдвинута на получение награды «eEurope Awards for eGovernment».

щиеся суммы за определенный период, а не при перемещении через границу каждого груза. В этом случае торговая компания открывает специальный таможенный счет, и тогда уплату пошлин и налогов можно отсрочить (Глава 4, Стандартное правило 4.15) на согласованный обеими сторонами срок. По окончании этого срока торговая компания получает соответствующее уведомление с указанием суммы, которую надлежит уплатить. Такие счета должны иметь кредитный лимит и подкрепляться определенными гарантиями, например, гарантией банка. Если торговая компания ввозит такой объем товаров, при котором пошлины и налоги превышают лимит счета, то, как правило, стороны договариваются, что разницу импортер уплатит во время транзакции, после чего сможет получить товары.

## 4.5 Процедуры таможенного оформления

Пересмотренная Киотская конвенция также содержит рекомендации относительно процедур таможенного оформления товаров. Эти рекомендации содержатся в десяти специальных приложениях к Конвенции, каждое из которых посвящено конкретным таможенным процедурам и практике. Выполнение данных рекомендаций является добровольным, однако ВТамО рекомендует, чтобы договаривающиеся стороны приняли как минимум некоторые из специальных приложений, посвященных, например, импорту, экспорту, таможенному складированию или транзиту. Положения пересмотренной Киотской конвенции можно использовать как контрольный список вопросов, чтобы пункт за пунктом сравнить передовой опыт и положения действующего таможенного кодекса конкретной страны.

Громоздкие процедуры и несовершенная практика таможенного оформления товаров могут создавать заторы на границах и снижать мотивацию торговых компаний и иностранных инвесторов. Конкурентное преимущество достигается путем организации эффективной таможенной очистки. Это относительно новый экономический аргумент для привлечения бизнеса в страну, но это еще и указание на растущее значение эффективной процедуры таможенной очистки. В последние годы во многих странах были созданы правительственные учреждения, ответственные за привлечение прямых иностранных инвестиций. Роль этих учреждений состоит в том, чтобы улучшить условия предпринимательской деятельности и убедить потенциальных инвесторов вкладывать капиталы в страну. Как правило, такие агентства активно присутствуют в Интернете и имеют сайт «Инвестируйте в...», где описаны привлекательные стороны их страны для инвесторов. В условиях глобальной конкуренции за инвестиции таможенные органы, если они работают эффективно, все чаще рассматриваются агентствами по иностранным инвестициям как положительный экономический фактор,

позволяющий разделять страны на те, где налажены эффективные процессы на границе, и те, где этого не сделано. Эффективное таможенное оформление товаров - это привлекательная черта страны, а эффективные таможенные органы - это ее конкурентное преимущество.

Реализация приложений к пересмотренной Киотской конвенции позволяет наладить импорт и экспорт товаров в соответствии с международными стандартами. Действенность этих правил и процедур крайне важна для национальных производителей, стремящихся присоединиться к глобальной цепи поставок, и по этим правилам и процедурам можно судить о том, насколько активно таможенные органы содействуют развитию торговли.

### 4.5.1 Таможенные процедуры, содействующие развитию торговли

Еще раз сошлемся на рекомендации, содержащиеся в пересмотренной Киотской конвенции, в частности, на ряд процедур, которые могут применить таможенные органы с целью стимулирования международной торговли. Во многих случаях речь идет об освобождении от уплаты пошлин и налогов, либо их отсрочке.

*Реимпорт в ту же страну* может разрешаться при определенных обстоятельствах даже в том случае, если обратно ввозится только часть вывезенных товаров (пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение В, Глава 2, Стандартное правило 2), в частности, если обратный ввоз товаров осуществляется иным лицом, нежели тем, которое их вывезло (пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение В, Глава 2, Стандартное правило 3), или если товары были использованы или повреждены (пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение В, Глава 2, Стандартное правило 4). Это может применяться к товарам, помещенным под иные таможенные процедуры (пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение В, Глава 2, Стандартное правило 6), в частности, на таможенный склад. Таможенная служба требует представления реимпортируемых товаров в том же таможенном органе, через который они были вывезены, только в случаях, когда такое представление будет способствовать реимпорту (пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение В, Глава 2, Стандартное правило 9). Речь может идти, например, о представлении номера детали либо серийного номера продукта. Международные компании, как правило, выпускают свои счета через электронные системы, где к этим документам легко получить доступ. Для таких компаний выполнение последнего требования, если таковое будет выдвинуто, не будет представлять сложности. Задержки возникают тогда, когда при ввозе требуют представить серийный номер, а при вывозе - номер детали.

*Возврат:* Таможенное законодательство устанавливает перечень случаев, когда может быть заявлен возврат

(пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение F, Глава 3, Стандартное правило 2), поскольку он может быть применен в самых разных ситуациях. Торговые компании должны заранее знать, могут ли они рассчитывать на возврат, поскольку речь идет о планировании их расходов. Национальное законодательство должно в т. ч. уточнять, могут ли импортированные товары, если они впоследствии экспортируются, заменяться эквивалентными товарами (пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение F, Глава 3, Рекомендуемое правило 3). Такая ситуация может возникнуть, например, когда сервис-центр получает ранее ввезенные товары, оказавшиеся поврежденными или не подлежащими ремонту, и они подлежат замене.

*Временный ввоз* товаров позволяет ввозить товары на временной основе с полным условным освобождением их от ввозных пошлин и налогов (Специальное приложение G, Глава 1, Стандартное правило 3). Перечень случаев, когда разрешение на временный ввоз может быть предоставлено, определяется в таможенном законодательстве (Специальное приложение G, Глава 1, Стандартное правило 2). Процедура временного ввоза предусматривает, что временно ввезенные товары могут быть вывезены обратно через иной таможенный орган, нежели тот, через который товары были ввезены (Специальное приложение G, Глава 1, Стандартное правило 17), причем они могут быть вывезены одной или несколькими партиями (Специальное приложение G, Глава 1, Стандартное правило 18). Если при ввозе гарантия предоставлена в форме внесения на депозит денежных средств, их возврат осуществляется таможенным органом обратного вывоза, даже если товары не были ввезены через этот орган.

*Таможенные склады* выполняют в глобальной цепи поставок целый ряд ключевых функций, и их эффективная работа важна для успешной международной торговли. К хранению на открытых таможенных складах могут быть допущены любые товары (Специальное приложение D, Глава 1, Стандартное правило 6) при условии соблюдения действующего таможенного законодательства. При этом для частных складов таможенные органы определяют, какие товары могут быть там складированы. Товары, в отношении которых предусматривается возврат ввозных пошлин и налогов при их вывозе, могут быть допущены на таможенные склады с целью получения права на такой возврат (Специальное приложение D, Глава 1, Рекомендуемое правило 7) при условии, что они предназначены к последующему вывозу. Таможенные склады широко используются компаниями для отсрочки уплаты пошлин и налогов, что позволяет им успешно маневрировать денежными средствами. В некоторых странах допускается переоценка товаров, хранящихся на таможенных складах. Это весьма выгодно компаниям, производящим сезонную продукцию, в т. ч. в индустрии моды, где при смене сезонов товары теряют цену. Иногда склады используют для передержки товаров, ожидая более выгодного курса



**Снятие контейнера с грузовика на таможенном складе.**



**Загрузка контейнера.**

валюты. Склады являются важным звеном в глобальной цепи поставок, поскольку с их помощью непатентованные товары можно оформить с учетом близлежащих потребительских рынков. Так, на таможенных складах иногда делают наклейки на местном языке на товарах, прибывших в страну в немаркированных коробках или банках.

Во многих странах таможенные органы не просто содействуют международной торговле, но и идут дальше. Многие из них реформировали свою структуру, ориентируя ее на работу с крупными компаниями и введя в штат такие должности, как менеджер по работе с корпоративными клиентами. Были созданы «горячие линии», где компании могут получить ответы на вопросы и советы, проводятся семинары и обучающие курсы. Такие инициативы позволяют обеспечить более четкое соблюдение законодательства большинством компаний, которые стремятся к добросовестному ведению бизнеса, но не всегда четко знают требования закона. Такая поддержка добросовестных компаний – это еще одно сравнительное преимущество, которое помогает стране стать более привлекательной в глазах иностранных инвесторов.

#### 4.5.2 Таможенные процедуры, содействующие развитию экономики и привлечению инвестиций

Страны обычно конкурируют между собой за получение инвестиций, способствующих созданию рабочих мест и расширению сбыта для компаний-подрядчиков. Однако чтобы запустить этот сложный логистический процесс, страны-получатели инвестиций нуждаются в современных, прозрачных, предсказуемых и эффективных таможенных процедурах, поскольку таможня – это важнейшее звено в цепи поставок. Здесь следует особо остановиться на двух таможенных процедурах.

*Переработка на таможенной территории:* Это весьма сложная процедура, к которой прибегают, например,

**Во Вставке 4.13 использованы материалы сайта швейцарской ассоциации Osec (Osec Business Network Switzerland) (Osec, “Customs and excise”, 2011).**

##### ВСТАВКА 4.13

#### Таможня как поставщик услуг: пример Швейцарии

Швейцария входит в Шенгенскую зону с конца 2008 г., но не является членом Европейского таможенного союза и сохраняет собственную систему таможенного контроля. При таможенном оформлении главным документом является декларация, сопровождаемая грузовой накладной грузоотправителя (с указанием веса) и подтверждением происхождения товара. Сертификат происхождения товара требуется в случае, если декларант хочет получить налоговые преференции либо планирует реэкспорт товаров.

В отличие от большинства других стран, Швейцария использует систему таможенной очистки, основанную на весе. Именно такой, основанный на весе таможенный сбор взимается с товаров, ввозимых в Швейцарию из стран, не входящих в ЕС и Европейскую ассоциацию свободной торговли. В результате швейцарские таможенные сборы, как правило, ниже, чем в других странах. Это создает благоприятные условия для импорта высококачественных технических деталей, которые весят мало, но обладают высокой ценностью.

Как и другие страны, Швейцария на своих границах взимает пошлины и налоги, в т. ч. покилометровый налог на тяжелые грузовые автомобили (MRHVT), табачный акциз и налог на выбросы в атмосферу диоксида углерода. Стандартный налог на добавленную стоимость в Швейцарии значительно ниже, чем в соседних странах, и составляет 7,6% (в Германии - 19% , Франции - 19,6%, Австрии - 20% и в Италии - 20%).

Товары, предназначенные только для хранения на промежуточном складе, разрешается складировать без таможенной очистки, размещая их на приписных таможенных складах. Таким образом, с границы

товары поступают сразу на такие приписные таможенные склады, и их последующий вывоз будет осуществляться на основании таможенных тарифов страны-импортера. Товары на приписных таможенных складах не подвергаются таможенной обработке либо должны пройти обычную таможенную очистку. Приписные таможенные склады являются государственными учреждениями. Их услугами пользуются частные складские фирмы, и они открыты для всех заинтересованных клиентов. Приписные таможенные склады имеются на всех основных транспортных маршрутах, товарных станциях и в аэропортах, и, конечно, на границе. Кроме того, открытые приписные таможенные склады для не прошедших таможенную очистку товаров организуют на своей территории и частные компании. Как правило, это транспортные компании, и роль таких приписных складов постоянно растет. Сегодня в Швейцарии действуют более 150 открытых приписных таможенных складов.

От таможенных пошлин освобождается бывшее в пользовании личное имущество прибывающих в Швейцарию лиц, предназначенное для них самих. При ввозе такого имущества необходимо представить в швейцарские таможенные органы специальную заполненную форму.

Швейцарская федеральная таможенная служба видит свою роль в качестве поставщика услуг для своих пользователей. Она предоставляет им информацию о новых упрощенных правилах и процедурах, консультирует их по практическим вопросам, таким как подтверждение происхождения товаров, таможенная обработка и уплата НДС при ввозе товаров.





ремонтные компании и компании, занимающиеся производством по контракту. Торговые компании ввозят сырье, детали и изделия, освобожденные от пошлин и налогов на основании того, что готовый продукт будет реэкспортирован. Это позволяет торговым компаниям добиваться экономии за счет роста производства, когда на одном предприятии производятся изделия для крупного региона. Переработка на таможенной территории упоминается в пересмотренной Киотской конвенции как передовая практика. Чтобы воспользоваться этой процедурой, компании необходимо получить разрешение, в котором указываются способы, в соответствии с которыми осуществляются разрешенные операции под режимом переработки на таможенной территории (пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение F, Глава 1, Стандартное правило 9). Запросы на переработку на таможенной территории могут быть разовыми (т.е. касаться одной отправки) или иметь целью получение генерального разрешения, как, например, в случае компаний, осуществляющих регулярные операции по переработке на таможенной территории (пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение F, Глава 1, Рекомендуемое правило 11). Правила, касающиеся переработки на таможенной территории, должны включать требования в отношении идентификации товаров (пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение F, Глава 1, Стандартное правило 14). Процедура переработки на таможенной территории, как правило, завершается путем вывоза компенсационных товаров одной или несколькими партиями (пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение F, Глава 1, Стандартное правило 20). Для наземных границ весьма важно, что компенсационные товары могут быть вывезены через иной таможенный орган, нежели тот, через который товары, помещенные

под процедуру переработки на таможенной территории, были ввезены (пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение F, Глава 1, Стандартное правило 19).

*Переработка вне таможенной территории:* Таможенные формальности для этой процедуры весьма сходны с теми, что используются для переработки на таможенной территории. Вне таможенной территории перерабатываются заготовки и полуфабрикаты, которые вывозятся из страны для последующей сборки, после чего готовый продукт реимпортируется для реализации на внутреннем рынке. Как, правило, для переработки вне таможенной территории требуется разрешение, однако случаи получения предварительного разрешения должны быть сведены к минимуму (пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение F, Глава 2, Стандартное правило 4). Требования в отношении идентификации товаров для переработки вне таможенной территории устанавливаются таможенной службой (пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение F, Глава 2, Стандартное правило 7) с тем, чтобы обеспечить согласованность между пограничными пунктами. Как и в случае с переработкой на таможенной территории, предусматривается, что компенсационные товары могут быть ввезены через иной таможенный орган, нежели тот, через который товары, помещенные под процедуру переработки вне таможенной территории, были временно вывезены (пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение F, Глава 2, Стандартное правило 10). При этом компенсационные товары могут быть ввезены одной или несколькими партиями (пересмотренная Киотская конвенция, Специальное приложение F, Глава 2, Стандартное правило 11).

Обе названные процедуры требуют от сотрудников таможен развитых навыков управления информационными потоками, когда данные обрабатываются централизованно, а затем упорядоченно направляются в пункты пересечения границы. Вручную это сделать невозможно, по крайней мере, когда речь идет о значительных потоках информации. Здесь требуется обеспечить не только высокую скорость и точность обработки данных, но и доступ к ним.

## 4.6 Таможенный транзит

Термин «*транзит*» используется применительно к товарам, которые перемещаются из одного таможенного пункта в другой. Транзит может быть *международным* (или внешним), то есть между двумя таможенными территориями, что подразумевает пересечение границы, либо *национальным* (или внутренним), т.е. между таможенными пунктами на одной таможенной территории.

С точки зрения национальной таможенной администрации транзитные операции в основном включают следующие действия:

- Проверить соответствие въезжающего в страну грузового автомобиля требованиям международного

**Вставка 4.14** составлена на основе информации, предоставленной Государственным таможенным комитетом Республики Беларусь (2011 г.)

#### **ВСТАВКА 4.14**

##### **Белоруссия: единый формат транзитных деклараций**

В январе 2011 г. таможенные органы Белоруссии и их коллеги в Казахстане и Российской Федерации приняли упрощенную процедуру таможенного оформления товаров, следующих транзитом по территории Таможенного союза Республики Беларусь, Казахстана и Российской Федерации. Процедура предусматривает использование единого формата транзитной декларации, которая действительна на всей территории Таможенного союза.

Такой упрощенный «сквозной» транзит предусматривает не только транзитную декларацию единого формата, но и единую систему гарантий. Двигаясь транзитом по территории государств - членов Таможенного союза, перевозчики более не должны оформлять новый национальный транзитный документ и обеспечивать уплату пошлин и налогов при пересечении внутренних границ.

Сегодня, например, если перевозчик оформил в Белоруссии транзитную декларацию на груз, следующий из Европы в Китай, то с этой транзитной декларацией он может проехать по территории Республики Беларусь, Казахстана и Российской Федерации, не оформляя никаких дополнительных документов.

#### **ВСТАВКА 4.15**

##### **Необходимость транзита: пример Афганистана**

До 2005 г. таможенное оформление товаров в Афганистане проводилось на границах страны. Вся система характеризовалась потерей бюджетных доходов, недостаточным контролем и высоким уровнем коррупции. Затем было принято решение о том, чтобы все грузы, которые могут быть опломбированы, проходили таможенную очистку в пункте назначения. При этом потребовалось усилить меры контроля на маршруте транзита, что было обеспечено с помощью транзитного модуля АСИКУДА. После переноса таможенного оформления вглубь страны незамедлительно увеличился объем поступающих в казну пошлин и налогов и возрос объем торговли.

И все же потенциал новой системы был использован не полностью. Причина заключалась в том, что, во-первых, многие грузовики нельзя было опечатать, а, значит, нужно было проводить таможенную очистку немедленно, вместо того, чтобы делать это внутри страны. Во-вторых, не удалось ввести систему транзита от границы до границы, а это означало, что товары, ввезенные, допустим, с территории Пакистана и следующие в Таджикистан, должны были сначала пройти таможенное оформление на ввоз в Афганистан, потом (после пересечения страны) - на вывоз из Афганистана при дальнейшем следовании в Таджикистан.

транзита; обеспечить, чтобы при выезде из страны в документах было зафиксировано завершение транзита. Если этого не сделано, следует принять меры в отношении транспортной компании-оператора;

- Сделать то же самое при транзите автомобилей от границы на таможенную, расположенную внутри страны, либо в обратном направлении. При внутреннем транзите пограничная проверка переносится с границы в другое, более удобное место, а таможенная обработка товаров часто осуществляется совместно с другой службой.

На пограничных пунктах, где это возможно, транспортным средствам, отвечающим определенному набору условий, следует автоматически предоставлять право проезжать по «зеленому коридору» или по процедуре ускоренного прохождения границы (fast track).

#### **4.6.1 Режим МДП**

Хороший пример политики в области транзита грузов - это режим МДП (TIR regime). Система международных дорожных перевозок, или МДП (по-французски "Transports Internationaux Routiers" - TIR) - это единственный инструмент, регулирующий глобальный международный транзит, хотя сегодня его применение ограничено странами, расположенными в Европе, Центральной Азии и отчасти на Ближнем Востоке. Принципиальным преимуществом режима МДП является то, что его активно применяют 57 стран мира, и что имеется развитый рынок дорожных перевозок в Европе.

Реализацией Конвенции МДП (TIR Convention), принятой в 1959 г. и существенно пересмотренной в 1975 г., занимается Европейская экономическая комиссия ООН. На сегодняшний день Конвенция имеет 68 Договаривающихся сторон. Она предусматривает международно признанную процедуру, призванную содействовать трансграничной перевозке транзитных грузов с использованием стандартного международно признанного таможенного документа - книжки МДП, которая также служит подтверждением международной гарантии.

Режим МДП основывается на пяти основных принципах:

- Грузы должны перевозиться в транспортных средствах или контейнерах, исключающих несанкционированный доступ к ним;
- На всем маршруте уплата пошлин и налогов, в отношении которых существует риск неуплаты, должна быть обеспечена международно признанной гарантией;
- Грузы должны сопровождаться признанным всеми государствами-участниками Конвенции таможенным документом (книжкой МДП), принятым к оформлению в государстве отправления и служащим документом контроля в государствах отправления, транзита и назначения;

- Меры таможенного контроля, принимаемые в государстве отправления, должны признаваться всеми странами транзита и назначения;
- Национальные компетентные органы предоставляют

национальным объединениям право выдавать книжки МДП физическим и юридическим лицам для их последующего использования.

#### 4.6.2 «Проект eTIR»

Многие участники системы МДП жалуются, что книжка МДП по-прежнему существует только в бумажном виде, в то время как пользователи предпочли бы электронный формат. Договаривающимся сторонам МДП еще предстоит решить этот вопрос, и с этой целью был запущен «проект eTIR».

#### История вопроса

Нижеприведенный текст взят с сайта Европейской экономической комиссии ООН. Он рассказывает о том, как создавалась система eTIR.

«За многие годы Конвенция МДП зарекомендовала себя как эффективный инструмент содействия торговле. Однако с развитием технологий использование бумажной книжки МДП все более выглядит как архаизм, особенно когда речь идет об учете ее данных в электронных системах, которыми сегодня пользуются национальные таможенные органы. На некоторых пунктах пересечения границы работники таможни вынуждены выполнять дополнительную работу, вручную внося в свою электронную систему до 50 элементов данных. Кроме того, в такой ситуации таможенные органы не могут эффективно применять процедуры управления рисками на основе предварительного информирования о грузе, как того требуют все более жесткие требования безопасности.

В ожидании внедрения полностью компьютеризированной системы МДП на международном уровне договаривающиеся стороны Конвенции МДП уже начали вводить на национальном уровне новые требования, касающиеся представления и обработки данных книжки МДП и интеграции их в национальные компьютеризированные таможенные системы.

В 2003 г. договаривающиеся стороны Конвенции МДП приступили к реализации т. н. «проекта eTIR». Его цель - создать платформу для обмена данными между всеми сторонами (таможенными органами, держателями книжек, т.е. теми, кто уполномочен в соответствии с Конвенцией МДП пользоваться системой МДП и её цепочками гарантий), участвующими в системе МДП, известной как «международная система eTIR». Эта система направлена на обеспечение безопасного обмена данными между национальными таможенными системами, вовлеченными в международный транзит грузов, автотранспортных средств и контейнеров в соответствии с положениями Конвенции МДП, а также на обеспечение таможенным органам возможности пользоваться данными о гарантиях, которые предоставляются держателям, уполномоченным пользоваться системой МДП.

#### ВСТАВКА 4.16

#### Пример неопломбированного грузовика

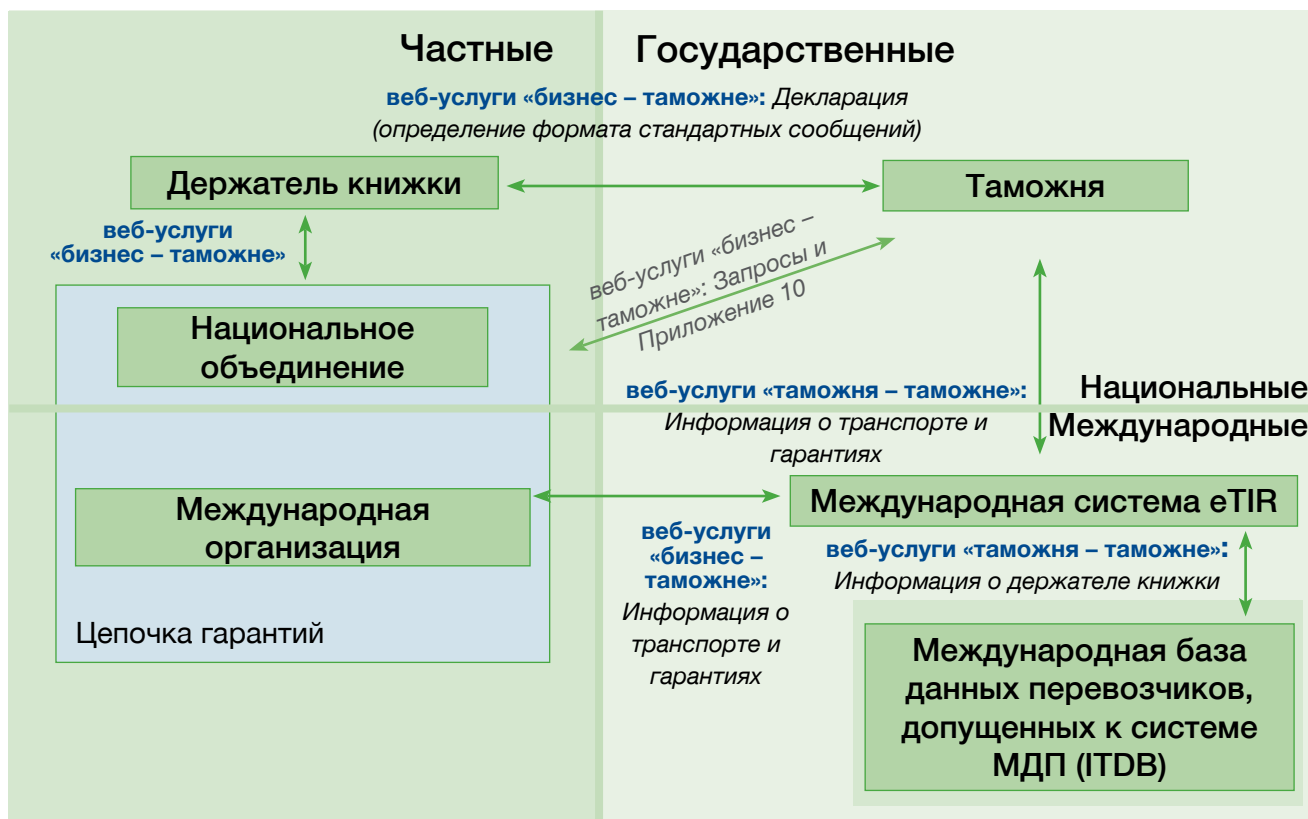
Этот грузовик в его нынешнем виде, видимо, не сможет быть включен в систему МДП. Создание международных систем транзитных перевозок заставило перевозчиков многих стран модернизировать свой автотранспорт. В данном примере, если надежно накрыть груз брезентом и опломбировать его, то такой груз может быть допущен до международного транзита.

Источник: Tomczyk, 2011.



Транзитные документы.

Рис. 4.1 Обмен информацией между участниками системы eTIR



На Рисунке 4.1 в графическом виде представлен обмен информацией между участниками системы eTIR. Из него следует, что через международную систему eTIR проходит только часть данных, необходимых для функционирования процедуры МДП. Кроме того, из схемы видно, что международная система eTIR не распространяется на представление держателем книжки декларации при перевозках с использованием книжки МДП. Договаривающиеся стороны МДП и представители отрасли решили, что техническая реализация системы электронного декларирования будет осуществляться по инициативе частного сектора или на национальном уровне. При этом на «проект eTIR» будет возложено определение содержания и формата сообщений, пересылаемых с использованием национальных механизмов декларирования.

Успешное функционирование системы eTIR зависит от параллельных усилий договаривающихся сторон, а также от цепочек гарантий, в результате чего обеспечивается оперативная взаимосвязь между национальными и частными структурами.

#### Пример перевозки груза с использованием системы eTIR

В рамках системы eTIR держатель книжки МДП сначала запрашивает в гарантийной цепочке гарантию на осуществление операции МДП. Если получен положительный ответ, то гарантийная цепочка выдает держателю книжки МДП справочный номер. Затем гарантийная цепочка регистрирует выданную гарантию в международной системе eTIR. Следующий шаг заключается в том, что

держатель книжки МДП направляет в таможню места отправления стандартное предварительное уведомление о грузе (т.е. всю информацию, содержащуюся в декларации). При этом необходимо соблюсти принятые в стране отправления правила подачи деклараций, что позволит таможенным органам провести необходимую оценку рисков. Затем держатель книжки МДП представляет транспортное средство, груз и номер гарантии в таможню места отправления и подает декларацию, в которой содержатся данные, ранее уже представленные в предварительном уведомлении о грузе и уже внесенные в национальную таможенную систему. Сотрудники таможни инспектируют транспортное средство и груз, руководствуясь результатами проведенной ими оценки рисков, а также проверяют гарантию, выданную международной системой eTIR. Если проверки не выявили нарушений, работники таможни принимают декларацию и направляют необходимые данные (данные декларации, результаты инспекции, номера пломб и т.д.) в международную систему eTIR. Система, в свою очередь, предоставляет всем таможенным пунктам, участвующим в операции МДП (т.е. находящимся на маршруте, заявленном держателем книжки МДП), всю необходимую информацию, тем самым заранее уведомляя их о следующем по маршруту грузе. Цепочка гарантий, выдавшая гарантию на данную операцию МДП, информируется о любых изменениях в данной гарантии и может в любой момент проверить в международной системе eTIR статус выданной ею гарантии.

По прибытии на каждую следующую таможню въезда процедура повторяется, при этом сотрудники таможни

используют информацию о грузе, полученную заранее через международную систему eTIR, а также результаты оценки рисков, проведенной таможенными органами. Если операция МДП предусматривает многочисленные остановки для погрузки или разгрузки, то в этом случае применяются специальные меры.

Каждый раз, когда транспортное средство прибывает в таможенное место выезда или назначения, таможенные органы сообщают в международную систему eTIR о прекращении данной операции МДП. Такая же процедура применяется для уведомления о завершении каждой операции МДП.

### Преимущества и задачи

Система eTIR обеспечивает преимущества всем участникам системы МДП. Во-первых, она обеспечивает дополнительную безопасность и создает новые возможности управления рисками, что позволяет снизить вероятность мошеннических действий. Во-вторых, хорошо налаженное международное сотрудничество позволяет всем заинтересованным сторонам существенно сократить административные издержки и максимально воспользоваться преимуществами, которые дает согласованная система управления цепью поставок. Наконец, предоставление предварительной информации о грузе и обмен данными в режиме реального времени существенно ускоряют всю процедуру МДП.

Однако следует отметить, что для внедрения системы eTIR необходимо предпринять ряд шагов, а именно:

- Завершить разработку Справочной модели eTIR (eTIR Reference Model), где будут прописаны требования, разъяснены термины и понятия, и описаны возможные технические решения;
- Принять изменения в текст Конвенции МДП, отражающие появление новой системы eTIR;
- Создать электронную систему обмена данными между таможенными органами.

### Другие действующие электронные системы МДП

С начала 1970-х годов Международный союз автомобильного транспорта (МСАТ - IRU) разработал около 50 ИТ-приложений для системы МДП, а также в сотрудничестве с таможенными органами и своими национальными объединениями разработал специальную инфраструктуру, позволяющую компьютеризировать систему МДП. Ниже перечислены некоторые успешные и уже действующие ИТ-приложения (IRU, 2011):

- Всемирная таможенная база данных для системы МДП (The Worldwide Customs Database for TIR Data system - CUTE-Wise): содержит информацию о статусе книжки МДП;
- Система передачи данных SafeTIR: включает CUTE (используется в 23 странах), CUTE PAD, GasKit; кроме того, до последнего времени использовалась система TIRCUTEWeb (новое веб-приложение,



**Сотрудники таможни часто проверяют транспортные средства, входящие в систему МДП (TIR), поскольку считается, что в этой системе существует потенциальный риск нелегальных перевозок, хотя в теории грузы МДП не досматриваются на границе. На снимке мы видим, как таможенник со служебной собакой обследует грузовик на предмет наличия наркотиков. Служебные собаки позволяют провести проверку на наркотики, не вскрывая опечатанный груз.**

предназначенное для замены предыдущих версий таких приложений до того момента, когда таможенные органы смогут применять Real-Time SafeTIR (RTS), что является конечной целью);

- Real-Time SafeTIR (RTS): веб-услуги, позволяющие загружать, запрашивать и реагировать на данные из системы SafeTIR; в настоящее время используются в восьми странах;
- Предварительная электронная декларация для системы МДП (TIR-Electronic Pre-Declaration - TIR-EPD): веб-приложение, позволяющее направлять предварительную информацию о грузе в таможенные органы посредством веб-услуг «бизнес – таможне» (Business-to-Customs - B2C) и «таможня – бизнесу» (Customs-to-Business - C2B); сегодня применяется в 15 странах;
- Приложения для национальных ассоциаций МСАТ по оформлению книжек МДП: ATIRS98 и AskTIR, применяющиеся в 34 странах; AskTIR Web – новое веб-приложение, находится в процессе разработки (впоследствии заменит более ранние версии, позволит расширить возможности национальных ассоциаций);
- Системы оформления книжек МДП в штаб-квартире Международного союза автомобильного транспорта в Женеве: Carneting, Charisma, BiruTools, Dispatch, Issue & Return.

### 4.6.3 ЕС: система общего транзита и транзита товаров Сообщества<sup>1</sup>

Система общего транзита и транзита товаров Сообщества

<sup>1</sup> Источники: ec.europa.eu/transport/air/security/security\_en.htm; ec.europa.eu/transport/maritime/security/security\_en.htm; ec.europa.eu/taxation\_customs/customs/procedural\_aspects/transit/common\_community/index\_en.htm

(Community/Common Transit (CT) system) затрагивает все товары, ввозимые в любую из 27 стран ЕС и четырех стран, входящих в Европейскую ассоциацию свободной торговли (Исландия, Лихтенштейн, Норвегия и Швейцария), из стран, не находящихся на указанной таможенной территории, а также все товары, вывозимые в обратном направлении. «Сообщество» относится к торговле между странами ЕС и третьими странами, а «общий транзит» - к торговле между странами ЕС и государствами, входящими в Европейскую ассоциацию свободной торговли (ЕАСТ), где действуют практически те же правила и процедуры. За ввозимые товары в стране назначения взимается пошлина, размер которой соответствует Единому таможенному тарифу ЕС (EU Common External Tariff), а также НДС, рассчитанный в соответствии с национальным законодательством. При экспорте предусмотрен возврат НДС.

Кроме того, система общего транзита и транзита товаров Сообщества регулирует транзит товаров между двумя странами ЕС, осуществляемый через государства, не входящие в ЕС (например, когда греческая компания импортирует товары из Венгрии, которые следуют транзитом через Сербию и бывшую югославскую Республику Македония).

Система общего транзита и транзита товаров Сообщества предусматривает разные таможенные процедуры в зависимости от статуса и репутации перевозчика либо иного принципала (стороны, отвечающей за транспортное средство). Т. н. «обычная процедура» предусмотрена для перевозчиков, которые впервые вышли на международный рынок и не имеют истории взаимодействия с данной системой транзита, а также для компаний, зарегистрированных в странах, не входящих в ЕС. Такие компании внушают меньше доверия и поэтому несут в себе потенциальные риски. Таможенные органы запрашивают от таких компаний гарантии уплаты полной суммы причитающихся с них пошлин и НДС, а также могут предложить им следовать по определенному транзитному маршруту и завершить его в определенные сроки. Компании, хорошо известные таможенным органам, имеющие положительный опыт работы с ними и заслужившие хорошую репутацию, получают право на «упрощенные» процедуры, подразумевающие менее строгие гарантии и большую гибкость в прокладывании маршрута и установлении его сроков.

Подобно перевозчикам «уполномоченными» также могут быть признаны грузоотправители и грузополучатели (пересмотренная Киотская конвенция, Приложение Е, Глава 1, Рекомендуемое правило 5) в том смысле, что таможенная служба признает их в качестве компаний с низкими рисками, которые многократно демонстрировали добросовестное ведение бизнеса.

Что касается процедур и гарантий, то здесь система общего транзита и транзита товаров Сообщества также проводит различие между товарами с более высоким риском мошенничества и всеми другими категориями товаров.

Речь идет не только об алкогольной и табачной продукции, но и о мясных и молочных продуктах, на которые ЕС выделяет значительные субсидии в рамках своей единой сельскохозяйственной политики.

Система общего транзита и транзита товаров Сообщества присваивает каждому грузу справочный номер перевозки (Movement Reference Number). Перевозчик также должен подать транзитную декларацию и тем самым инициировать процесс, а также подать сопроводительный транзитный документ (Transit Accompanying Document). Начиная с 2005 г. транзитная декларация, сопроводительный транзитный документ, гарантии и другие документы подаются в таможенные органы обязательно в электронном виде, как того требует т. н. новая компьютеризированная транзитная система (New Computerised Transit System - NCTS). Система позволяет грузоотправителям в начале транзита подать на таможенню документы на ввоз и вывоз товаров прямо из своего офиса, а также подавать документы в таможенные органы стран, через которые следует груз. Основные преимущества системы:

- Грузы могут пройти предварительное таможенное оформление еще до того, как грузовик прибудет на соответствующий таможенный пункт, что позволяет сократить время на границе;
- Грузоотправители и грузополучатели напрямую общаются с таможей, минуя таможенных брокеров и других посредников;
- Коммуникации, необходимые для прекращения транзита и оформления гарантии, осуществляются в автоматизированном режиме, что делает их более оперативными и безопасными, а также снижается риск того, что гарантии или денежные депозиты будут заморожены на недели и месяцы (именно это происходило во времена бумажного документооборота);
- Таможенные органы получают больше возможностей для предотвращения и выявления случаев мошенничества при таможенном оформлении грузов.

#### 4.6.4 Другие региональные транзитные режимы

Другие регионы мира также ввели собственные системы гарантий, реализовав те же принципы, что заложены в системе МДП. Транзитные режимы были введены в следующих регионах:

*Рамочное транзитное соглашение Организации экономического сотрудничества* (создано Афганистаном, Азербайджаном, Исламской Республикой Иран, Казахстаном, Кыргызской Республикой, Пакистаном, Таджикистаном, Турцией, Туркменистаном и Узбекистаном);

*Южноамериканские страны Южного конуса*: Бразилия, Уругвай, Парагвай, Аргентина и Чили (Международное соглашение по наземному транспорту, известно по своей



**Состав с контейнерами на пути из порта вглубь территории.**

испанской аббревиатуре - АТИТ);

*Общий рынок Восточной и Южной Африки (COMESA):* соглашение о едином административном документе;

*Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН):* Рамочное соглашение о содействии перемещению транзитных грузов;

*Суб-регион Большого Меконга:* Соглашение о содействии международным пассажирским и грузовым перевозкам (СВТА).

В ряде стран Ближнего Востока, в частности, в Иордании и Сирийской Арабской Республике, таможенные органы закрепляют на каждом въезжающем на их территорию транзитном грузовике навигационное устройство GPS. Поскольку эти устройства позволяют точно определять местонахождение грузовика в любой момент времени, некоторые наблюдатели задаются вопросом, имеет ли смысл теперь оформлять транзитные документы и гарантии. И все же система гарантий сохраняет свои преимущества, поскольку позволяет при необходимости автоматически восстановить суммы причитающихся пошлин и налогов. Ведь если грузовик отклонится от транзитного маршрута, его необходимо задержать, установить степень ответственности и начать соответствующие процессуальные действия.

#### 4.6.5 Железнодорожный транзитный режим

Накладная ЦИМ/СМГС (CIM/SMGS Consignment note),

соответствующее Руководство по накладной ЦИМ/СМГС и Приложение 22 по СМГС для международных железнодорожных грузовых перевозок начали широко использоваться потребителями этих услуг и перевозчиками с 1 сентября 2006 г. Накладная ЦИМ/СМГС признается в качестве таможенного транзитного документа странами ЕС и Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ), а также таможенными органами Белоруссии, Российской Федерации и Украины. Она может использоваться и в документарных кредитных операциях (Evtimov, СИТ, 2011).

#### *Электронная накладная ЦИМ/СМГС*

Разработка электронной накладной ЦИМ/СМГС началась в апреле 2007 г. Группа экспертов работала над ее функциональными характеристиками, а юристы - над правовыми. После того, как результаты экспертной работы прошли все обсуждения к марту 2009 г., Международный комитет по железнодорожному транспорту (СИТ) и Организация сотрудничества железных дорог (ОСЖД) издали их в виде рекомендаций на английском, французском, немецком и русском языках. Международная организация RAILDATA и ОСЖД при содействии Генерального секретариата Международного комитета по железнодорожному транспорту в настоящее время работают над техническими характеристиками накладной ЦИМ/СМГС (каталог данных и сообщений).

#### *Ведомости вагонов и контейнеров ЦИМ/СМГС*

Ведомость вагонов ЦИМ/СМГС и ведомость контейнеров ЦИМ/СМГС были разработаны с целью дальнейшего упрощения международных грузовых железнодорожных перевозок. Ведомость вагонов ЦИМ/СМГС применяется для маршрутных составов и групп вагонов, перевозящих стандартные грузы и контейнеры, отправляемые с использованием накладной ЦИМ/СМГС. Поскольку на пространстве применения СМГС пока не выпущены инструкции относительно ведомостей контейнеров, использование ведомости контейнеров ЦИМ/СМГС требует предварительного согласия между клиентом и перевозчиком/железнодорожной дорогой. При этом необходимо соблюсти предварительное условие: груз должен включать товары одного типа, если не будет достигнута иная договоренность.

Быстро завершившееся внедрение единой накладной ЦИМ/СМГС в Центральной Азии и Китае диктует необходимость гармонизации транспортного законодательства, а также определения нового статуса железных дорог в зоне Евразии. Исходя из этого, координационная группа ЦИМ/СМГС поручила юридической группе ЦИМ/СМГС завершить разработку предложений по согласованию ответственности ЦИМ/СМГС во взаимоотношениях между клиентами и перевозчиками, а также перевозчиков между собой. Было принято решение о разработке нового Приложения 10 к Руководству по накладной ЦИМ/СМГС, где разъясняется эта согласованная ответственность ЦИМ/



**Самая большая в Европе сортировочная станция Машен, Германия.**

СМГС во взаимоотношениях с клиентами. Нормативная база в области согласованной ответственности пока весьма ограничена и находится на начальной стадии разработки: на сегодня проработана лишь ответственность за потерю или повреждение груза. Клиенты теперь получают больше прав, чем при нынешнем ЦИМ, но, что важно, при этом не будут нарушаться требования СМГС.

### ***Практическое применение единой накладной ЦИМ/СМГС в разных железнодорожных коридорах***

Сегодня накладная ЦИМ/СМГС успешно применяется на более чем 50 маршрутах, проложенных по пяти трансевропейским железнодорожным коридорам. Например, с ноября 2008 г. несколько сот маршрутных составов прошли из г. Млада-Болеслав в Чешской Республике и г. Велка-Ида в Словацкой Республике в г. Калугу (расположенную

к югу от Москвы) и обратно. При этом время перевозки существенно сократилось, и время в пути от г. Млада-Болеслав, например, сейчас составляет лишь четыре дня (раньше оно составляло двенадцать дней).

С начала 2009 г. до конца 2010 г. объем грузов ЦИМ/СМГС продолжал увеличиваться: в западном направлении было отправлено более 40 тыс. двадцатифутовых контейнеров, а в восточном - примерно 20 тыс. таких контейнеров. В первой половине 2009 г. было оформлено около 13 тыс. накладных ЦИМ/СМГС на грузы, идущие в западном направлении, и примерно 11 тыс. накладных для грузов, отправленных на восток.

Регулярно и без каких-либо серьезных проблем осуществляются вагонные отправки из г. Гросупле в Словении в г. Львов в Украине. Во Львове сегодня идут переговоры с клиентами по вопросу о доставке грузов по северному Коридору V между Украиной и Австрией.

### ***Трансконтинентальные маршруты между Европой и Азией через Казахстан и Китай***

Использование накладной ЦИМ/СМГС играет все более важную роль в трансконтинентальных перевозках между Европой и государствами Центральной Азии. Сегодня из стран Центральной Азии только Кыргызская Республика полностью готова к использованию накладной ЦИМ/СМГС. Планируются пробные перевозки из Казахстана и обратно, и из Узбекистана и обратно. Чтобы транспортная сеть полностью охватывала регион, изучаются также паромные услуги на Каспийском море и железнодорожные маршруты на Кавказе.

Чтобы еще более расширить применение единой наклад-

#### **ВСТАВКА 4.17**

### **Единая накладная ЦИМ/СМГС введена в Белоруссии**

Два крупнейших европейских транспортных коридора – второй и пятый – проходят через территорию Белоруссии. В Европе используются два разных типа железнодорожных накладных: ЦИМ и СМГС. Это означает, что когда товары ввозятся с территории, где используется накладная ЦИМ, на территорию, применяющую накладную СМГС (это происходит, например, при пересечении белорусско-польской границы), то одну накладную приходится заменять на другую. Это одинаково неудобно для перевозчиков, грузоотправителей и грузополучателей, поскольку создает бюрократические сложности при пересечении границы и отнимает дополнительное время.

В последнее десятилетие специалисты по транспортным перевозкам и таможенному оформлению товаров из нескольких стран, включая Белоруссию, занимались разработкой системы, призванной упростить грузовые железнодорожные перевозки. В результате была создана единая накладная ЦИМ/СМГС, которая не требует оформления при пересечении границы.

Белоруссия применяет единую накладную ЦИМ/СМГС в качестве транзитной декларации с 2006 г. С подписанием

21 мая 2010 г. Соглашения между правительствами Республики Беларусь, Казахстана и Российской Федерации о таможенном транзите товаров, перемещаемых железнодорожным транспортом через таможенную территорию Таможенного союза и принятием Таможенного кодекса Таможенного союза использование таможенными органами единой накладной ЦИМ/СМГС было одобрено официально.

#### ***Преимущества единой накладной ЦИМ/СМГС***

Принятие единой накладной ЦИМ/СМГС в качестве транзитной декларации таможенными органами Белоруссии позволяет:

- упростить процедуру оформления документов;
- сократить время пересечения границы;
- уменьшить число ошибок, возникавших в результате замены накладной ЦИМ на накладную СМГС;
- снизить риск коррупции.

*Источник:* использованы материалы, предоставленные Государственным таможенным комитетом Республики Беларусь (2011 г.)



ной ЦИМ/СМГС в трансконтинентальных перевозках между Европой и Азией/Китаем, планируется начать использовать Руководство по накладной ЦИМ/СМГС на китайском языке. После этого можно будет проложить необходимые маршруты, организовать пробные перевозки и рассчитать перегоны.

Планируются пробные перевозки в Монголию. Российские железные дороги (РЖД) совместно с Улан-Баторской железной дорогой разрешат использовать единую накладную ЦИМ/СМГС в поездах, идущих по Транссибу, а также и на других отрезках железных дорог, входящих в этот маршрут, на территории Монголии.

#### **Активное развитие транспортных перевозок в Европе**

В первой половине 2010 г. транзитные перевозки (в вагонах и контейнерах) через Польшу с использованием единой накладной ЦИМ/СМГС составили более 50 процентов общего объема перевозок. Более двух третей этих перевозок осуществлялось в контейнерах, а доля отправок в одном вагоне составила менее 1 процента, что указывает на общую тенденцию снижения объема грузовых перевозок в одном вагоне в Европе.

Можно привести аналогичный пример из Украины, через территорию которой более 63 процентов перевозок осуществлялись с использованием накладной ЦИМ/СМГС. При этом следует отметить, что весь объем контейнерных перевозок в Украину и из страны осуществляется с использованием накладной ЦИМ/СМГС.

Из Словакии как страны отправления 30 процентов перевозок осуществляется с использованием накладной ЦИМ/СМГС.

Вдохновленные позитивными практическими результатами, достигнутыми этими странами, спонсоры проекта - СИТ и ОСЖД - рекомендовали организовать и протестировать грузовой транспортный маршрут из региона Урумчи на западе Китая в Европу (Германию). Как хорошо известно, на западе Китая рядом с казахстанской границей и примерно в 5 тыс. км от ближайшего китайского порта строится новый промышленный центр. Это значит, что экспорт товаров из указанного района в Российскую Федерацию и Европу сможет осуществляться по сухопутному маршруту.

27 октября 2010 г. Министерство транспорта Монголии разрешило использование накладной ЦИМ/СМГС по всей железнодорожной сети страны. Вслед за Монголией Казахстанские железные дороги объявили о том, что скоро разрешат использовать накладную ЦИМ/СМГС на транзитных маршрутах и других важных направлениях ввоза товаров. Транзит железнодорожных грузов через Казахстан - это самый короткий маршрут, связывающий с западом Китая. Ожидается расширение зоны применения единой накладной ЦИМ/СМГС на территорию Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана. Более того, единая



**Железнодорожные пути на контейнерном терминале Майнц в Германии**

накладная ЦИМ/СМГС может быть использована в будущем также для грузовых отправок по мультимодальным маршрутам, что поможет интегрировать железнодорожные и морские перевозки.

#### **Выводы**

Система МДП – это пример эффективной организации транзитного режима. Положительный опыт таможенного контроля, оформления, очистки и транзита товаров содержится в пересмотренной Киотской конвенции. Конвенция позволяет странам соблюсти свои обязательства в рамках ВТО и одновременно адаптировать таможенные процедуры к особенностям национального законодательства. Рекомендации Конвенции могут использоваться как в законодательной сфере, так и для совершенствования практической работы таможенных органов с тем, чтобы эта работа способствовала достижению стратегических целей страны. Если таможенным органам удастся преодолеть излишнюю бюрократическую волокиту, сократить задержки на границе и сделать свои процедуры более прозрачными и предсказуемыми, то у них есть все шансы стать важнейшим звеном глобальной цепи поставок.

## Библиография

- Donner, Michael and Cornelius Kruk, 2009, *Supply Chain Security Guide* [pdf], The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. См. [http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resources/336291-1239112757744/5997693-1252703593834/6433604-1256564181444/guide\\_full\\_version.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resources/336291-1239112757744/5997693-1252703593834/6433604-1256564181444/guide_full_version.pdf) [последнее посещение сайта 21 февраля 2011 г.].
- European Union Customs Union, 29 October 2010, *Guidelines on entry and summary declarations in the context of Regulation (EC) No 648/2005* [pdf], Customs Code Committee, Import and Export formalities section. См. [www.agenziadogane.it/wps/wcm/connect/78f51e80453bffa39ac39fe140e74740/import\\_entry\\_guidelines\\_en.pdf?MOD=AJPERES&amp%3BCACHEID=78f51e80453bffa39ac39fe140e74740](http://www.agenziadogane.it/wps/wcm/connect/78f51e80453bffa39ac39fe140e74740/import_entry_guidelines_en.pdf?MOD=AJPERES&amp%3BCACHEID=78f51e80453bffa39ac39fe140e74740) [последнее посещение сайта 21 февраля 2011 г.].
- European Commission, 2001, *New Customs Transit Systems for Europe* [pdf], DG for Taxation and the Customs Union, Brussels, См. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/annex\\_i\\_transit\\_brochure\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/annex_i_transit_brochure_en.pdf) [последнее посещение сайта 12 мая 2011 г.].
- Evtimov, Erik (2010), Senior Legal Advisor and Project Coordinator, Comité International des Transports Ferroviaires (CIT).
- Hungarian Customs and Finance Guard [website], "Border Crossings". См. <http://vam.gov.hu/viewBase.do?elementId=5841> [последнее посещение сайта 21 февраля 2011 г.].
- Invest in Guatemala [вебсайт]. См. [www.investinguatemala.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=30&Itemid=30&lang=english](http://www.investinguatemala.org/index.php?option=com_content&task=view&id=30&Itemid=30&lang=english) [последнее посещение сайта 26 февраля 2011 г.].
- International Road Transport Union (IRU) Border Waiting Time Observatories, 2011, [pdf] «Программа наблюдения за временем ожидания на пограничных переходах» IRU (BWTO) См. [http://www.iru-eapd.org/detail\\_publications/id.65](http://www.iru-eapd.org/detail_publications/id.65) [последнее посещение сайта 26 ноября 2012 г.].
- Meyers, Deborah Waller, June 2005, *One Face at the border: Behind the Slogan* [pdf], Migration Policy Institute. См. [www.migrationpolicy.org/pubs/Meyers\\_Report.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/Meyers_Report.pdf) [последнее посещение сайта 15 февраля 2011 г.].
- Osec [вебсайт], "Customs and excise". См. [www.osec.ch/en](http://www.osec.ch/en) [последнее посещение сайта 15 декабря 2011 г.].
- Philippine Department of Finance, Bureau of Customs, 10 Jan 2011, *Customs rewards ethical importers with upgraded Super Green Lane privileges* [php]. См. [www.Customs.gov.ph/newsView.php?id=40](http://www.Customs.gov.ph/newsView.php?id=40) [последнее посещение сайта 21 февраля 2011 г.].
- Swaziland Railway [вебсайт], "Matsapha Inland Clearance Depot". См. [www.swazirail.co.sz/index.php?option=com\\_content&task=view&id=24&Itemid=21](http://www.swazirail.co.sz/index.php?option=com_content&task=view&id=24&Itemid=21) [последнее посещение сайта 21 февраля 2011 г.].
- Swedish Customs, *Introducing the Swedish Customs* [pdf]. См. [www.tullverket.se/download/18.16ca6de0120cf835feb8000854/Introducing+the+Swedish+Customs.pdf](http://www.tullverket.se/download/18.16ca6de0120cf835feb8000854/Introducing+the+Swedish+Customs.pdf) [последнее посещение сайта 21 февраля 2011 г.].
- UNECE [вебсайт], "eTIR Programme". См. [www.unece.org/trans/bcf/eTIR/background.html](http://www.unece.org/trans/bcf/eTIR/background.html) [последнее посещение сайта 26 февраля 2011 г.].
- UNEP, 2008, *The Green Customs Guide to Multilateral Environmental Agreements* [pdf]. См. [www.greencustoms.org/reports/guide/Green\\_Customs\\_Guide\\_new.pdf](http://www.greencustoms.org/reports/guide/Green_Customs_Guide_new.pdf) [последнее посещение сайта 16 февраля 2011 г.].
- United Nations Public Administration Network, Case 529, *The Virtual Customs Office (Sweden): Full Case Report* [pdf]. См. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/other/unpan022031.pdf> [последнее посещение сайта 21 февраля 2011 г.].
- United Nations Public Administration Network, Case 820, *Integrated Customs Duty and Tax System (Poland): Full Case Report* [pdf]. См. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/other/unpan022028.pdf> [последнее посещение сайта 26 февраля 2011 г.].
- U.K. HM Revenue & Customs, 21 April 2010, *Tariff Preference: Icelandic volcanic ash* [pdf]. См. [http://Customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/channelsPortalWebApp.portal?nfpb=true&pageLabel=pageLibraryPublicNoticesAndInfoSheets&propertyType=document&comms=1&id=HMCE\\_PROD1\\_030391](http://Customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/channelsPortalWebApp.portal?nfpb=true&pageLabel=pageLibraryPublicNoticesAndInfoSheets&propertyType=document&comms=1&id=HMCE_PROD1_030391) [последнее посещение сайта 21 февраля 2011 г.].
- World Bank, January 2007, *The World Bank in Afghanistan: Country Update* [pdf]. См. <http://siteresources.worldbank.org/AFGHANISTANEXTN/Resources/305984-1171214014238/AFUpdateJan07.pdf> [последнее посещение сайта 24 февраля 2011 г.].
- World Customs Organization, *Revised Kyoto Convention* [html]. См. [www.wcoomd.org/Kyoto\\_New/Content/content.html](http://www.wcoomd.org/Kyoto_New/Content/content.html) [последнее посещение сайта 21 февраля 2011 г.].

# 5 Управление рисками и выборочность

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	138
5.1 Таможенный риск и управление рисками в таможенных органах	138
5.2 Процесс управления рисками	141
5.2.1 Контекст управления рисками	141
5.2.2 Анализ рисков	141
5.2.3 Составление профилей риска	144
5.2.4 Выборочность	145
5.2.5 Обработка рисков	147
5.3 Разработка и внедрение системы управления рисками	149
5.3.1 Подготовка к внедрению системы управления рисками	150
5.3.2 Перемены в культуре	151
5.3.3 Изменение норм и правил	152
5.3.4 Разработка стратегии управления рисками	154
5.3.5 Создание организационной структуры для управления рисками	154
5.3.6 Организационные вопросы, связанные с управлением рисками	155
5.3.7 Обучение сотрудников и руководителей, связанных с управлением рисками	156
Выводы	156
Библиография	159
Вставка 5.1 Управление рисками в Азербайджане	138
Вставка 5.2 Система управления рисками в таможенных органах Индии	139
Вставка 5.3 Французский подход к определению риска: реальный и потенциальный риск	142
Вставка 5.4 Система учета рисков, действующая в таможенной службе Иордании	144
Вставка 5.5 Управление рисками в бывшей югославской Республике Македония	146
Вставка 5.6 Оперативный центр таможенного управления Черногории	146
Вставка 5.7 Босния и Герцеговина: совместный анализ рисков, присущих трансграничным транспортным перевозкам	147
Вставка 5.8 Методы мониторинга управления рисками, применяемые таможенной службой Дании	148
Вставка 5.9 Внедрение компьютеризированной системы управления рисками в Хорватии	150
Вставка 5.10 Управление рисками в Казахстане	150
Вставка 5.11 Реформы в области трансграничной торговли в Сербии	151
Вставка 5.12 Примеры неудачных формулировок в таможенном законодательстве	152
Вставка 5.13 Управление рисками в будущем: пример Австралии	155
Вставка 5.14 Автоматизация системы управления рисками: пример Грузии	157
Таблица 5.1 Степени риска	141
Таблица 5.2 Каналы таможенного контроля, предусмотренные в Автоматизированной системе обработки таможенных данных (АСИКУДА) для осуществления управления рисками	146
Таблица 5.3 Реакция на внедрение системы управления рисками	153
Таблица 5.4 Организационная структура для управления рисками	154

## 5. Управление рисками и выборочность

### Введение

Таможенные органы традиционно действуют в пунктах пересечения границы, осуществляя проверку документов, физический досмотр или и то, и другое одновременно. Независимо от выбранного метода работы таможенное оформление традиционно производится отдельно по каждой операции. Таким образом, при увеличении объема торговли неминуемо увеличивается и количество осуществляемых на границе операций. Рост числа операций осложняется еще и разнообразными торговыми требованиями, например, правилами, касающимися происхождения товаров. Кроме того, осуществление таможенных операций становится еще более сложным, если имеются основания предполагать наличие мошеннических действий или попытки провоза запрещенных товаров. Для обеспечения беспрепятственной легальной торговли, несмотря на возрастание ее объемов, необходимо либо увеличивать численность персонала в пунктах пересечения границы, либо автоматизировать какую-то часть таможенных процедур.

Одним из способов автоматизации части таможенных процедур является внедрение системы управления рисками. Система управления рисками – это инструмент,

**Красный коридор» на пункте пересечения границы для пассажиров в Тересполе, на границе Белоруссии и Польши.**



позволяющий отделять добросовестные и законопослушные компании от потенциально недобросовестных торговцев. Она позволяет таможенным и пограничным службам фокусировать внимание на недобросовестных торговых компаниях и на операциях, которые могут представлять опасность.

В настоящей главе сначала рассматривается характер таможенного риска, затем описывается порядок управления рисками, и в заключение рассказывается о методах разработки и внедрения систем управления рисками.

### 5.1 Таможенный риск и управление рисками в таможенных органах

В соответствии с общим определением риск – это сочетание вероятности события и его последствий (ISO, 2009).

Контролирующие службы на границе и, в частности, таможенные органы, должны управлять самым широким спектром различных рисков. Эти риски включают коммерческое мошенничество; контрафакцию (подделку); незаконный ввоз товаров, облагаемых высокой пошлиной (в особенности сигарет и алкогольных напитков); незаконный оборот наркотиков; провоз краденых автомобилей; «отмывание» денег; электронные преступления; кражу интеллектуальной или культурной собственности; незаконную торговлю растениями и животными, находящимися под угрозой исчезновения; не говоря уже о незаконном ввозе оружия, ядерных материалов, токсичных отходов и оружия массового поражения.

#### ВСТАВКА 5.1

##### Управление рисками в Азербайджане

Азербайджан присоединился к пересмотренной Киотской конвенции 3 февраля 2006 г. с намерением внедрить новые Рамочные стандарты ВТамО. С тех пор была проведена работа по приведению Таможенного кодекса Азербайджана в соответствие с положениями упомянутой конвенции. Одна из задач совместного проекта Государственного таможенного комитета Азербайджана и Программы развития ООН (ПРООН) заключалась во внедрении процедур управления рисками в целях ускорения процесса таможенной очистки. В 2005 г. было также утверждено решение о создании автоматизированной системы управления рисками. Работа системы управления рисками основывается на использовании критериев отбора, касающихся таких аспектов, как товары, не облагаемые пошлиной, страна происхождения и таможенная оценка товаров.

Источник: ADB, 2006, p. 4.

Хотя раньше основным методом контроля в пунктах пересечения границы был физический досмотр, он не всегда является самым эффективным, когда речь идет об угрозах, перечисленных выше. В настоящее время чаще применяется методика выявления рисков и управления ими. Действительно, торговые организации, действующие на глобальном уровне, сегодня повсеместно считают управление рисками необходимой частью мер по облегчению торговли и транспортных перевозок. Если пограничные проверки нацелены, в первую очередь, на операции, представляющие риск, они одновременно способствуют и облегчению законной торговли. Когда речь идет, к примеру, о коммерческом мошенничестве и потенциальной потере прибыли, более эффективным является контроль на основе методов аудита, осуществляемый с использованием системы управления рисками. Однако сам факт выпуска и таможенной очистки товаров не всегда означает, что была уплачена необходимая сумма пошлины и были соблюдены все правила. Поэтому за пограничными проверками следует контроль на основе методов аудита – проверка товаров после их ввоза, осуществляемая в помещениях торговой компании. Для таможенных органов это является лучшим методом проверки соблюдения правил, а также хорошим примером эффективного управления рисками.

Во время аудиторской проверки товаров после их ввоза представители таможенных органов, находящиеся в помещениях торговой компании, через корпоративную компьютерную систему получают доступ к самой разнообразной информации, в том числе к информации о динамике и оценке товарно-материальных запасов и о платежах. Проверки подобного рода могут выявлять факты неуплаты пошлин, после чего следует наложение штрафа. Одна из выгод, получаемых от контроля на основе методов аудита, заключается в том, что в целях прохождения аудиторских проверок после ввоза товаров торговые организации и их посредники зачастую разрабатывают и осуществляют свои внутренние программы обеспечения соблюдения законодательства. Торговые организации, в свою очередь, получают преимущества в своих цепочках поставок, например, уменьшение числа проверок на границах. Программы обеспечения соблюдения законодательства, предполагающие, в т. ч., проведение самооценки торговыми организациями и их посредниками, отличаются высокой эффективностью, потому что снижают риск получения предприятием непредвиденных счетов на оплату пошлин и даже риск потери прибыли или долгосрочной жизнестойкости. С точки зрения таможенных органов, такие программы помогают также контролировать и проверять получение доходов.

По мнению Всемирной торговой организации (ВТО), внедрение методов управления рисками в таможенные процедуры является средством ускорения таможенной очистки товаров. В Генеральном соглашении о тарифах и торговле (ГАТТ) 1994 г. говорится о необходимости «сокращения до минимума объемов и сложности импортных и экспортных формальностей и сокращения и упрощения

требований к импортной и экспортной документации» (ГАТТ, Статья VIII, п. 1 (с)). Управление рисками – это «краеугольный камень» пересмотренной Киотской конвенции и условие для присоединения к ней. Управление рисками также занимает важное место в разработанных ВТамО Рамочных стандартах безопасности и облегчения мировой торговли (SAFE Framework).

#### ВСТАВКА 5.2

##### Система управления рисками в таможенных органах Индии

Система управления рисками была внедрена в 2005 г. в 23 крупных индийских таможенных портах и аэропортах, на долю которых приходится около 85 % внешнеторгового грузопотока страны (India Customs, 2009). Эта система коренным образом преобразила процесс таможенной очистки импортных грузов, резко сократив время, затрачиваемое на таможенное оформление. Вместо обычной оценки и досмотра всех грузов теперь для проверки и досмотра отбираются только отдельные партии товаров. Такой подход был высоко оценен всеми торговыми организациями. Импортёры получили значительную выгоду благодаря сокращению времени ожидания и операционных издержек, что привело к повышению их конкурентоспособности. Кроме того, значительно уменьшилась потребность в непосредственных контактах между представителями импортёров и сотрудниками таможенных служб. Аккредитованные клиенты Таможни (Accredited Clients of Customs) подходящие для подобной аккредитации, получили право на таможенную очистку без оценки и досмотра, а также на осуществление прямых поставок грузов. Сегодня организации-импортёры имеют возможность планировать работу своих служб логистики и цепочек поставок в соответствии с требованиями международных стандартов и соблюдать принцип своевременности поставок.

Благодаря системам управления рисками индийские таможенные органы в 2008–2009 годах получили дополнительный доход в размере более 2000 млрд. рупий. Проект по внедрению этих систем разрабатывался собственными силами – небольшой группой таможенных работников из отдела управления рисками, входящего в состав Главного управления систем, г. Мумбаи, при содействии одной из ведущих информационно-коммуникационных компаний. Благодаря дистанционному заполнению форм через Интернет-портал на сайте индийского таможенного управления, возможности осуществления электронных платежей и системе управления рисками таможенная очистка грузов у индийских импортёров в настоящее время может занимать всего несколько часов. В результате всех этих усилий таможенное управление Индии теперь в состоянии обеспечивать обслуживание торгового сообщества на самом высоком уровне.

*Источник: India Customs, 2009.*

ВТамО (WCO, 2010) определяет управление рисками как систематическое применение процедур и практики управления, обеспечивающих таможенные органы информацией, необходимой для устранения рисков. По мнению ВТамО, для обеспечения эффективного принятия решений на всех уровнях, а также принятия на себя рисков и их уменьшения необходимо, чтобы все организации разрабатывали и внедряли собственные системы управления рисками на основе сбора информации и утверждали высокую культуру управления рисками как на корпоративном уровне, так и непосредственно в местах осуществления контроля.

По мнению Всемирной таможенной организации (WCO 2010, р. 4), системы управления рисками дают следующие основные преимущества:

- Поддержка стратегического и бизнес-планирования;
- Обеспечение постоянного совершенствования;
- Уменьшение числа потрясений и неприятных сюрпризов;
- Быстрое использование новых возможностей;
- Расширение внутренних и внешних контактов;
- Дополнительная уверенность для всех заинтересованных сторон;
- Содействие в фокусировании внимания на организационных программах.

С точки зрения правительств и других заинтересованных сторон, к дополнительным выгодам от систем управления рисками относятся следующие:

- Обеспечение адекватного сочетания таможенного контроля и мер по облегчению торговли и транспортным перевозкам;
- Повышенное внимание к потенциально опасным перемещениям грузов и пассажиров;
- Обеспечение более строгого соблюдения законов и правил;
- Сокращение времени выпуска грузов;
- Снижение операционных издержек;
- Создание более равных правил игры для предпринимателей;
- Расширение сотрудничества между торговыми организациями и таможенными органами;
- Улучшение основ для эффективного сбора доходов.

Четкие методы внедрения системы управления рисками, как для таможенных органов, так и для пользователей из частного сектора, изложил и Всемирный банк (WB, 2006, pp. 47–50). Цель этих методов, основанных на положительном опыте, заключается в обеспечении адекватного сочетания безопасности в пунктах пересечения границы с облегчением торговли и транспортных перевозок.

В целях управления рисками и обеспечения адекватного сочетания безопасности в пунктах пересечения границы с облегчением торговли и транспортных перевозок применяются разнообразные методы, к которым относятся следующие:

### ***Подача деклараций и обработка данных до прибытия грузов***

Такая заблаговременная обработка данных может осуществляться за три дня до прибытия груза. Например, принятая в США Инициатива (программа) в области обеспечения безопасности контейнерных перевозок (CSI) предусматривает представление деклараций за 24 часа до прибытия судна. Конвенция Международной морской организации по облегчению международного морского судоходства допускает отправку таких деклараций в таможенный орган порта назначения в электронном виде.

### ***Отделение процедуры выдачи товаров от процедуры их таможенной очистки***

Такое разделение процедур позволяет выпускать товары до завершения прохождения всех таможенных формальностей.

### ***Упрощенный порядок таможенного оформления для уполномоченных экономических операторов***

Еще один способ поддержания надлежащего равновесия между таможенным контролем и мерами по облегчению торговли заключается в применении упрощенного или особого порядка таможенного оформления в отношении некоторых заранее определенных сторон – уполномоченных экономических операторов, которые считаются законопослушными и относящимися к группе малых рисков. Подробно об этом рассказывается в Главе 3 «Как сочетать соблюдение требований безопасности с содействием торговле и развивать партнерские отношения с частным сектором».

### ***Гарантия уплаты сборов и пошлин***

Данный метод предполагает, что законопослушные операторы могут вместо обязательных гарантий по каждой отдельной импортной операции предоставлять единую общую гарантию по всем операциям.

### ***Контроль на основе аудита***

Как уже отмечалось выше, последующая проверка документации торговой организации вместе с выполнением всех письменных процедур является более эффективной по сравнению с продолжительным физическим досмотром в пункте пересечения границы. Таможенная оценка товаров, их тарификация и происхождение могут проверяться сотрудниками таможенных органов непосредственно в офисных помещениях торговой организации.

Как говорилось ранее, ВТамО отмечает, что управление рисками подразумевает не только надлежащее соблюдение таможенными органами всех необходимых процедур, но и перемену в образе мышления, которая позволяет таможенным органам в своей повседневной деятельности не просто реагировать на события, а упреждать их. Это, по сути, совершенно иной подход по сравнению с традиционными методами (WCO 2007, р. 11). Мышле-

ние с упором на предвосхищение событий – это элемент «широкого стратегического управления» в современных таможенных службах, которое нацелено не только на недопущение или минимизацию убытков и ущерба, но и на поиск и выгодное использование возможностей.

## 5.2 Процесс управления рисками

Существует множество различных процедур и методов управления рисками. Таможенные службы стран Евросоюза применяют методы в соответствии со Стандартизированными основами управления рисками для стран ЕС (EU Commission DG Taxation and Customs Union, 2007). В этих стандартизированных основах управление рисками представляется не как статичный, а как интерактивный процесс, в котором происходит постоянное обновление, анализ, пересмотр поступающей информации, и на ее основе принимаются соответствующие меры. В соответствии со стандартизированными основами управление рисками состоит из следующих четырех элементов, каждый из которых имеет непосредственное отношение к стратегии управления рисками:

- изучение контекста;
- анализ рисков;
- обработка рисков;
- мониторинг.

### 5.2.1 Контекст управления рисками

Поскольку каждое государство и каждый пункт пересечения границы действуют в своем уникальном контексте, потенциальные риски будут разными. Условия, в которых работает Таможенное управление Афганистана, отличаются от условий, в которых действуют таможенные службы Турции, Молдовы и т. д. Еще одним фактором, определяющим контекст, является время. Риски склонны к изменению с течением времени в ответ на сезонные колебания торговой активности (например, увеличение товаропотоков в предновогодний период вследствие резкого возрастания товарных запасов). Различная степень риска, когда одни риски представляются менее серьезными, чем другие, также является элементом контекста. К остальным факторам, влияющим на контекст, относятся

заинтересованные стороны, задачи, цели и собственно сам процесс управления рисками.

Степень и вид риска определяются в контексте национальных и международных приоритетов в соответствии с тем, как они были установлены для таможенных органов. Контекст стратегического управления рисками можно определить, задав вопрос о том, чего, как предполагается, должен достичь конкретный таможенный орган. В некоторых случаях у таможенных органов имеются программные заявления о целях и ценностях или долгосрочная концепция и приоритеты, основанные на стратегических целях. Такие документы содержат указания по административному руководству и использованию ресурсов для таможенного органа, на основании которых он, в свою очередь, определяет, каким образом организовать у себя управление рисками.

### 5.2.2 Анализ рисков

«Анализ рисков» – это процедура, призванная обеспечить оптимальное использование таможенными органами своих ресурсов – как людских, так и финансовых – при одновременном уменьшении рисков. Для достижения этого предпринимается целый ряд шагов: выявление рисков, оценка их уровня или степени, составление их формулировки и выделение ресурсов для их снижения.

Для тех работников таможенных органов, которые не знакомы с применением подобных методов управления, анализ рисков может представлять проблему. Поскольку анализ рисков может оказаться сложной задачей, к ее решению зачастую рекомендуется подходить поэтапно. Разные таможенные службы используют разные процедуры управления рисками, и среди них можно выделить своеобразных лидеров, добившихся в этом плане наибольших успехов.

Процесс анализа рисков можно подразделить на три части (European Commission Taxation and Customs Union, 2011):

- выявление данных о рисках;
- изучение рисков;
- оценка степени, или классификация рисков.

#### *Выявление данных о рисках*

Любая информация может быть потенциальным источ-

Таблица 5.1 Степени риска

	Крайне тяжелые	Весьма значительные	Средние	Небольшие	Незначительные
Почти определено	Крайне серьезная	Крайне серьезная	Высокая	Значительная	Средняя
Весьма вероятно	Крайне серьезная	Высокая	Значительная	Существенная	Средняя
Вероятно	Высокая	Значительная	Существенная	Средняя	Низкая
Маловероятно	Значительная	Существенная	Средняя	Низкая	Очень низкая
Крайне редко	Существенная	Средняя	Низкая	Очень низкая	Очень низкая

Источник: Lordache and Voiculet, 2007.

Вставка 5.3 составлена на основе «Стандартизированных основ управления рисками в таможенных органах стран ЕС», разработанных Генеральным директоратом по налогообложению и таможенному союзу Европейской Комиссии (EU Commission DG Taxation and Customs Union (2007), *Standardised Framework for Risk Management in the Customs Administrations of the EU*).

### ВСТАВКА 5.3

#### Французский подход к определению риска: реальный и потенциальный риск

Таможенные органы Франции различают два вида рисков – *реальные* и *потенциальные*. Оба вида рисков могут относиться как к компаниям, так и к товарам.

В реальном риске мошенничества, в свою очередь, присутствуют два аспекта – предмет спора и информация.

##### Предмет спора

Если речь идет о компаниях, то здесь подразумеваются, во-первых, оценка периодичности проводившихся проверок компании и их результатов и, во-вторых, данные обо всех предыдущих спорах (характер, количество, серьезность выявленных нарушений). Подобный анализ обычно проводится путем изучения соответствующих баз данных.

Если речь идет о товарах, то здесь подразумеваются, во-первых, количество нарушений, отмеченных в отношении конкретного товара или группы товаров (путем статистического анализа), и, во-вторых, виды мошеннических действий, совершенных с определенными товарами, и степень их серьезности.

##### Информация

Речь идет о целевой оперативной информации, на основании которой может быть сделано реальное заявление о мошенничестве. Такая информация может поступать из различных источников внутри страны и за ее пределами – от сотрудников таможенных служб, экспертов и других органов или от таких организаций, как Европейское бюро по борьбе с мошенничеством (OLAF), Комиссия по взаимопомощи в случаях выявления мошенничества.

Второй вид риска – это *потенциальный риск*.

Если речь идет о компании или субъекте экономической деятельности, потенциальный риск мошенничества касается общих сведений о компании и ее деятельности. К общим сведениям относится следующее:

– Коммерческая структура компании: является ли она монополией, квазимонополией или конкурирующей организацией, действует ли она от собственного имени или входит в состав национальной либо многонациональной группы, является ли она маркетинговой компанией, посредником, производителем, компанией, осуществляющей дальнейшую переработку продукции, изготовителем продукции по иностранной лицензии или представляет собой предприятие какой-то иной формы;

- Финансовая структура компании: ее балансовая ведомость (основные средства, оборотные фонды, обязательства, денежные средства), облагаемый налогом доход (прибыли и убытки);
- Организационная форма компании: ее методика поставок, логистика и расположение служб, распределение обязанностей внутри компании, надежность внутренней системы управления, порядок докумен-

тооборота и взаимодействия различных подразделений, уровень квалификации работников, представляющих компанию в таможенных органах, учет товаров;

- Торговая структура компании: значение ее торговли с зарубежными партнерами по сравнению с деятельностью, осуществляемой внутри страны, порядок обработки ее импортных и экспортных грузов (проходят ли они через подконтрольную компанию, происходят ли изменения в их тарификации или объявленной стоимости и т. д.), доля уплаченных пошлин и налогов в стоимости зарубежных закупок, сумма помощи, выплачиваемая Европейским гарантийным фондом развития сельского хозяйства в зависимости от оборота экспортной сельскохозяйственной продукции, обычные способы транспортировки и условия контрактов (стоимость, страхование, фрахт (СИФ); франко-борт или иное), вид финансового обеспечения (полное, с фиксированной ставкой и т. д.);
- Таможенная стратегия компании: используемый порядок таможенного оформления (в соответствии с общими правилами, в зависимости от юридического адреса фирмы, упрощенный порядок), условия таможенного оформления товаров (временные интервалы и т. д.), изменения мест проведения таможенной очистки (однократные, многократные, частые перемены мест), используемые таможенные процедуры (прямой импорт, импорт, выпускаемый затем в свободное обращение в другом государстве-члене ЕС, продукция, производимая в соответствии с общей сельскохозяйственной политикой ЕЭС и вывозимая с территории Европейского сообщества через другое государство-член, переработка на или вне таможенной территории, использование таможенных складов и т. д.);
- Любые перемены в поведении компании вслед за изменениями в правилах, затрагивающих импорт или экспорт товаров: изменения в составе поставщиков, в перечне стран, с которыми осуществляется торговля, в тарификации и т. д.

Если речь идет о товарах, определение риска мошенничества подразумевает поиск слабых мест и недостатков в правилах, касающихся следующих аспектов:

- Отдельные виды продукции: влияние изменений в правилах на товарные потоки (снижение тарифов и т. д.), финансовые интересы, характер товаров (продукция, требующая повышенного внимания, например, сигареты, алкоголь, текстильные изделия и нефтепродукты или определенные виды сельскохозяйственной продукции, в частности те, перевозка которых осуществляется при предварительном уведомлении);
- Применяемые процедуры и режимы: транзитные перевозки в ЕС, международные дорожные перевозки (TIR), порядок таможенной очистки в соответствии с общими





правилами или упрощенный порядок, экономические режимы;

- Определение пар «товар-страна» в импорте и экспорте: анализ режимов, связанных с импортом или экспортом товаров (квоты [количество и срок действия], преференциальные таможенные тарифы [пониженные или нулевые ставки таможенной пошлины], различные запреты), а также возможности снижения тарифов ввиду объемов затрагиваемых финансовых интересов (таможенные пошлины, антидемпинговые пошлины, экспортные дотации и т. д.);
- Налоговые различия между государствами-членами ЕС: при экспорте товаров в страну с более низкими налоговыми ставками возникает риск увеличения количества товаров, указываемых в сопроводительной документации, с фиктивной уплатой рыночной разницы стране происхождения; риск замены товаров,

облагаемых высокой пошлиной (например, нефтепродукты), товарами, облагаемыми небольшой или нулевой пошлиной;

- Объемы перевозок: при чрезмерно больших объемах имеется риск фиктивных поставок;
- Продолжительность транспортировки: если для доставки груза в место назначения требуется продолжительное время, возникает риск использования одной и той же документации для нескольких рейсов.

Потенциальный риск мошенничества может выявляться и на основе общей информации, такой как подозрения, возникающие у сотрудников таможенных органов, экспертов или иных национальных или зарубежных государственных ведомств, а также на основе информации, поступающей не из таможенных служб, например, из средств массовой информации или из Интернета.

ником данных о рисках. После определения степени ее достоверности соответствующая информация должна передаваться работникам и руководителям таможенных органов. Такая информация нередко оказывается полезной для юридических отделов таможенных служб: она может помочь их сотрудникам реагировать на изменения в законодательстве. К источникам информации, в которой могут присутствовать данные о рисках, относятся внешнеторговые потоки, декларации, своевременные платежи, зафиксированные задолженности, а также новые и измененные положения в законодательстве. Кроме того, источником информации является оперативный персонал, а также результаты его деятельности по осуществлению контроля. Важное значение имеет также, к примеру, информация, содержащаяся в Интегрированном тарифе Европейского сообщества (TARIC) (ЕС, 1987) и в результатах лабораторных исследований (например, исследования, проводимые для определения состава продукции).

### **Изучение данных о рисках**

Собранные данные о рисках необходимо изучить. По мнению Лорда и Войкулет (Lordache and Voiculet (2007)), для этого существуют два передовых подхода: исследовать можно как подтвержденный, так и потенциальный риск.

Подтвержденный риск – это риск, который уже был зафиксирован в прошлом в судебных документах. Таможенные органы ведут учет случаев различных нарушений и соответствующих судебных решений. Сопоставляя эти данные с той средой и обстановкой, в которой действуют таможенные органы, можно выявить аналогичные риски. Анализ такого рода может помочь оценить вероятность и последствия повторного возникновения риска.

Потенциальные риски – это, наоборот, те риски, которые еще не проявились, но, предположительно, могут проявиться. Например, владельцев торговых марок можно проверить на предмет наличия прав на интеллектуальную собственность или на предмет ее кражи, а этикетки на сигаретных пачках можно проверить на предмет поддел-

ки или на предмет уплаты акцизного сбора. Такие риски необходимо изучать путем сопоставления данных о них с другими соответствующими данными. Если наличие риска подтверждается, необходимо оценить возможные последствия и определить план действий.

Получать информацию можно и в процессе обмена данными о рисках с таможенными службами других стран. Такая передовая практика имеет весьма важное значение, поскольку применение аналогичных методов контроля разными таможенными службами иногда позволяет им быстрее противодействовать возникающим угрозам.

Передовые подходы к изучению рисков предполагают, в числе прочего, оценку вероятности события, а также определение его возможного места и времени. Важной составной частью данного процесса является и оценка потенциальных последствий события. Сочетание всех этих элементов позволяет определить уровень конкретного риска. (Lordache and Voiculet, 2007)

### **Оценка степени, или классификация рисков**

Для классификации, или оценки степени рисков могут применяться разные методы. Независимо от того, какие из них выберет таможенная служба, методы определения степени рисков всегда должны отличаться последовательностью. В целях уменьшения субъективности при принятии решений определения таких понятий, как «вероятность» и «последствия» должны основываться на общих критериях, концепциях, методах и процедурах.

При классификации рисков часто употребляются такие характеристики, как *высокая*, *средняя* и *низкая* степень. Один из передовых методов определения степени риска заключается в использовании таблицы, в которой учитывается как вероятность, так и последствия. (Lordache and Voiculet, 2007)

Управление рисками подразумевает, что после оценки их степени должен быть составлен перечень первоочередных рисков вместе с описанием мер по их снижению, при-

**Вставка 5.4 составлена на основе материалов вебсайта Особой экономической зоны Акаба (Aqaba Special Economic Zone Authority, 2011).**

#### **ВСТАВКА 5.4**

##### **Система учета рисков, действующая в таможенной службе Иордании**

Система учета рисков, используемая властями Особой экономической зоны Акаба в Иорданском Хашимитском Королевстве, предусматривает оценку рисков, связанных с известными или потенциальными источниками опасности в области продуктов питания.

Процесс управления рисками предполагает учет характера опасности и степень ее воздействия на потребителя.

Контроль осуществляется с помощью компьютерного селективного модуля в Автоматизированной системе обработки таможенных данных (АСИКУДА), разработанной ЮНКТАД. Данным о продуктах питания, поступающим в систему АСИКУДА, присваивается код ГС (Гармонизированной системы) для их особой обработки сотрудниками службы контроля за качеством пищевых продуктов при выполнении таможенных процедур в зависимости от категории пищевого продукта.

Риск, который могут представлять продукты питания для здоровья людей, подразделяется на три категории: высокий, средний и низкий. Продукты, представляющие высокий риск, контролируются путем выборочного анализа самым строгим образом (на 100 %). Продукты, представляющие средний риск, контролируются менее строгим образом (на 50 %). Продукты низкого риска контролируются наименее строгим образом (на 10 %).

Такая система позволяет направлять ресурсы на наиболее важные участки защиты потребителей. Она повышает эффективность мер контроля, поскольку предполагает заблаговременную разработку плана, определяющего, какие товары будут подвергаться выборочной проверке и на предмет чего они будут проверяться, и позволяет избежать растрачивания ценных ресурсов на проверку товаров, не представляющих или почти не представляющих опасности для здоровья потребителей.

нимаемых соответствующими должностными лицами.

*Высокая степень риска* означает, что данный риск, скорее всего, приведет к тяжелым последствиям. Меры противодействия высокому риску должны быть хорошо заметными для вышестоящего руководства и осуществляться в соответствии с согласованными планами контроля. Если план контроля не выполняется, необходимо подготовить документ с изложением причин этого и передать его лицам, отвечающим за оценку рисков.

*Средняя степень риска* означает, что вероятность возникновения данного риска не столь высока, или что у него не столь серьезные последствия (причем обяза-

тельно, чтобы имело место и то, и другое одновременно). При среднем риске также рекомендуется оформлять документ с изложением причин непринятия мер по противодействию.

*Низкая степень риска* означает, что в разработанном таможенным органом плане управления рисками данный риск считается приемлемым. Оценка низких рисков может производиться в обычном, или стандартном порядке. (Lordache and Voiculet, 2007)

Для эффективного выявления и оценки рисков необходимо использовать примеры положительного опыта в области их распределения по категориям. Последовательное использование исходной информации, в т. ч. о критериях, процедурах и различных данных, помогает получать сопоставимые результаты. Выявленные риски можно располагать по степени важности, используя общую шкалу измерения.

В пункте пересечения границы степени риска могут определяться следующим образом (UNCTAD, 2008):

*Динамические параметры:* характеристики на основе информации из различных источников, таких как информационные формы о рисках (Risk Information Forms), которые можно учитывать в процедурах таможенной очистки;

*Постоянные параметры:* математический выбор на основе заранее определенных значений риска по кодам процедур, кодам стран, кодам товаров и цифровым кодам компаний;

*Случайный выбор:* у сотрудников таможенных органов должна оставаться возможность производить произвольные проверки грузов, которые заранее для этого не выбирались. Подобные проверки должны осуществляться на основе случайного статистического выбора компьютером или с использованием ручных, заранее определенных методов, исключающих субъективность со стороны персонала и руководителей таможенных органов.

Анализ и оценка рисков представляют собой аналитические процессы, с помощью которых определяется, какие из рисков являются наиболее серьезными и должны пользоваться приоритетом в плане применяемых методов и (или) последующих корректирующих мер. (UNCTAD, 2008)

### **5.2.3 Составление профилей риска**

«Профиль риска» - это элемент печатной или электронной документации, специально приспособленной к условиям региональных и (или) местных перевозок и используемой таможенным органом для анализа рисков. В этой документации указываются известные сферы рисков, реальные инциденты и соответствующие индикаторы рисков. В ней также оценивается степень риска, определяется план предстоящих проверок и распределяются имеющиеся ресурсы.

«Сферы рисков» представляют собой таможенные режимы, процедуры и другие области, в которых таможенные службы осуществляют свои полномочия. Это относится и к торговым организациям. «Индикаторы рисков» - это связанные с определенным риском факторы, которые в совокупности увеличивают или уменьшают степень рисков, характерных для данной сферы. (HM Revenue & Customs, 2011)

Профили риска заключают в себе целый ряд индикаторов, таких как вид товаров, известные поставщики и сведения о соблюдении ими правил, стоимость товара, взимаемые пошлины, страны происхождения и назначения, способы и пути транспортировки. Профили составляются путем документирования характеристик незаконных грузов.

Профили риска должны иметь такой формат, чтобы их можно было легко обрабатывать на компьютере. Различные параметры должны иметь кодировку в соответствии с форматом данных в декларации, который включает в себя сведения о происхождении, классификации и названии торгового оператора. Кроме того, должны быть определены области данных, в пределах которых действует данный профиль, например, как в случае с импортом товаров определенной стоимости.

По определению Глобального партнерства за содействие развитию транспорта и торговли (Global Facilitation Partnership for Transportation and Trade (GFPTT) 2005), профиль риска должен включать следующие элементы:

- описание;
- срок действия;
- область данных;
- дополнительные замечания.

Профили составляются в процессе сбора, систематизации и анализа оперативных данных. ВТамО разработала различные инструменты и средства, помогающие странам-участницам осуществлять сбор таких данных и составлять профили рисков. Например, полезным источником информации для составления профилей рисков может служить имеющаяся у ВТамО база данных о таможенных нарушениях Таможенной правоохранительной сети (Customs Enforcement Network – CEN).

При составлении профилей рисков возникают различные трудности. Персонал таможенных служб, работающий над составлением этих профилей, может испытывать влияние различных заинтересованных кругов и влиятельных лиц. В идеале профили рисков не должны носить чрезмерно общий характер. Примером этого может служить отнесение к категории «рискованных» всех товаров, импортируемых из определенной страны, или какого-то одного товара вне зависимости от того, откуда он импортируется. Совершенно очевидно, что если какой-то импортер был замечен в причастности к доказанному случаю мошенничества, все последующие поставки, осуществляемые этим же импортером, должны считаться рискованными. Но если профилей рисков будет слишком много, это может

**Основываясь на показателе риска, проводится досмотр грузовика.**



привести к тому, что в категории «рискованных» окажутся все импортируемые товары.

В заключение отметим, что профиль риска должен включать такие элементы, как сфера рисков, оценка степени риска, меры противодействия, дата вступления в силу и сроки пересмотра, а также способы оценки эффективности. «Оценка риска» означает такую оценку степени риска, присущего определенному направлению деятельности таможенных органов, которая позволяет определять приоритеты для проводимых проверок. ВТамО считает необходимым проводить различие между терминами «управление рисками» и «оценка рисков». Иногда эти термины путают. (WCO 2007, p. 12)

### 5.2.4 Выборочность

«Выборочность проверок» (селективность) - это применение профилей рисков к декларациям, операциям, лицам и перемещениям грузов. (UNCTAD, 2006)

На основе профилей рисков составляются программы выборочных проверок, в которых производится анализ декларируемых сведений с учетом установленных параметров риска и грузов, относящихся к категории «рискованных». В зависимости от степени риска товары и лица направляются по разным каналам таможенного контроля. (UNCTAD, 2006)

В целях автоматизации работы таможенных органов в начале 1980-х гг. ЮНКТАД впервые разработала Автоматизированную систему обработки таможенных данных (Automated System for Customs Data - ASYCUDA). В настоящее время эта система действует в 84 странах. Программное обеспечение системы включает и селективный модуль. В селективном модуле системы ASYCUDA (MODSEL) используются данные из грузовых деклараций и различных других внутренних баз данных для определения операций, представляющих риск как в плане безопасности, так и в плане налогообложения.

Вставка 5.5 составлена на основе доклада, подготовленного в 2010 г. Международной организацией по миграции (МОМ) и озаглавленного «Отчет миссии ЕС по оценке и мониторингу: укрепление единого пограничного режима на Западных Балканах и в Турции» (*Assessment and Monitoring Mission (AMT) Report: Strengthening Integrated Border Management in the Western Balkans and Turkey* (IOM, 2010, pp. 59-60)).

#### ВСТАВКА 5.5

##### Управление рисками в бывшей югославской Республике Македония

Таможенная служба бывшей югославской Республики Македония использует компьютеризированную систему обработки деклараций (АСИКУДА) во всех крупных внутренних таможенных пунктах и в пунктах пересечения границы. Этой системой пользуются как внутренние, так и внешние пользователи (декларанты, а также аудиторские организации и контрольные органы). Система предусматривает применение действующих таможенных процедур, тарифов и законов, необходимых для эффективного осуществления таможенного контроля. В бывшей югославской Республике Македония также действует компьютеризированная система «ГРАНИЦА» для определения местоположения грузов, перевозимых по стране. В стадии внедрения находится новая система обработки таможенных деклараций, которая позволит избавиться от бумажных носителей при подаче таможенных документов. В этой системе предполагается использование цифровых подписей. Она послужит основой для обеспечения совместности и взаимодействия македонской таможенной службы с таможенными службами стран-членов ЕС. Кроме того, таможенная служба этой страны завершает необходимые приготовления для использования системы NCTS (Автоматизированная система транзитных перевозок в Европейском Союзе). Правоохранительный департамент таможенной администрации страны планирует также внедрить в области пограничного контроля систему управления рисками на базе сети Интернет взамен прежней системы управления данными на бумажных носителях. Основное внимание будет обращать на технические и функциональные требования к публикации индикаторов и профилей риска в интрасети, тем самым будет обеспечиваться совершенствование процесса управления рисками на границе. На основе получаемых из этого приложения данных будут формироваться отчеты в реальном времени. Такие отчеты послужат источником данных для анализа и развития системы управления рисками, а также будут способствовать результативной обратной связи с пунктами пересечения границы. К поставленным целям относятся следующие: повышение селективности; усиление таможенного контроля на основе анализа и оценки риска; оказание содействия сотрудникам таможенной службы (руководству пунктов пересечения границы, правоохранительному департаменту) в использовании системы управления рисками в реальном времени; предоставление сотрудникам таможенной службы возможностей по использованию общих и локальных индикаторов риска; внедрение предупреждающего анализа рисков.

Таблица 5.2 Каналы таможенного контроля, предусмотренные в Автоматизированной системе обработки таможенных данных (АСИКУДА - ASYCUDA) для осуществления управления рисками

Зеленый канал	Немедленный выпуск без досмотра
Желтый канал	Проверка документов
Красный канал	Физическая проверка товаров и документов
Синий канал	Проверка в более поздний срок путем последующего аудита

Источник: UNCTAD, 2008.

#### ВСТАВКА 5.6

##### Оперативный центр таможенного управления Черногории

Таможенное управление Черногории создало хорошо оснащенный оперативный центр (ОЦ), который выполняет роль руководящего органа, отвечающего за анализ и предоставление информации и оперативных данных другим таможенным подразделениям, в т. ч. оперативным группам. Центр имеет в своем составе группу анализа рисков - подразделение по сбору информации с собственной центральной базой данных; «горячую линию» таможенной службы, укомплектованную операторами и известную под названием «Остановим контрабанду»; а также сеть Автоматизированной информационной системы по морскому транспорту компании Ллойдс (Lloyds Maritime-AIS), которая позволяет повышать избирательность и целенаправленность проверок грузов, перевозимых морскими судами. Подобные оперативные центры помогают проводить анализ рисков, определять цели и повышать избирательность проверок. Они взаимодействуют с офицерами связи из региональных служб по сбору оперативной информации, которые отвечают за непрерывность деловых операций, планирование сотрудничества и за межведомственный и международный обмен информацией и оперативными данными. Аналогичный оперативный центр был создан таможенной службой Сербии.

Источник: использован материал ЕС, 2007, р. 55.

Программа распределяет операции по способу обработки – направляет их по «зеленому коридору», если никакой дополнительной обработки не требуется и груз можно выпускать; по «желтому коридору», если требуется проверка документации; по «красному коридору», если необходима физическая проверка; и по «синему коридору», если допускается проведение аудиторской проверки после таможенной очистки.

Система позволяет осуществлять обработку информации в автоматическом режиме. Для эффективной работы системы управления рисками необходимо быстрое сопоставление собранных данных с данными из широкого круга ресурсов с использованием таких инструмен-

тов, как анализ данных или распознавание образов. Собранные данные также могут вводиться в систему для использования в будущем, например, для формирования образов определенных товаров. Таким образом, таможенные службы могут постепенно создавать национальные базы данных по всем операциям, что, в свою очередь, будет способствовать укреплению системы управления рисками.

Помимо выборочности и управления рисками у системы АСИКУДА имеется множество других функций. О них рассказывается в Главе 7 настоящего Справочника - «Информационные технологии и бесконтактный досмотр».

### 5.2.5 Обработка рисков

Для обработки рисков таможенная служба должна предпринять ряд последовательных шагов. Одним из возможных вариантов действий является использование принятой в ЕС единой комплексной модели анализа рисков (Common Integrated Risk Analysis Model – CIRAM). Эта модель предполагает следующее (EU Frontex 2011):

- соотнесение элементов риска с данными в декларациях и сопровождающей документации;
- дополнительные замечания;

- определение схем мошенничества;
- прогнозирование возможных вариантов;
- использование коммерческой информации;
- использование профилей риска из других ведомств;
- мониторинг и анализ путем исследования профилей риска и процесса управления рисками.

#### **Соотнесение элементов риска с данными в декларациях и сопровождающей документации**

В таможенной декларации имеется несколько информационных полей, в каждом из которых указываются сведения о различных аспектах операции, в т. ч. данные об участвующих в этой операции сторонах и финансовая информация. Задача заключается в том, чтобы идентифицировать риск на основе одного или нескольких таких информационных полей. Например, к категории повышенного риска могут быть отнесены компании, зарегистрированные в течение менее одного года. Выявить такую недавнюю регистрацию можно путем сопоставления идентификационного номера компании с данными об импортерах. В других документах, прилагаемых к декларации, таких как документация перевозчиков, судовые манифесты, счета-фактуры, коносаменты, сертификаты

**Вставка 5.7 основана на материалах статьи, опубликованной в издаваемом ВТамО журнале WCO News (Ots 2010, pp. 32–33).**

#### **ВСТАВКА 5.7**

#### **Босния и Герцеговина: совместный анализ рисков, присущих трансграничным транспортным перевозкам**

В период с 2006 г. по 2009 г. Международная организация по миграции (МОМ) осуществляла финансируемый ЕС проект по оказанию Боснии и Герцеговине помощи в разработке и реализации национальной стратегии и плана действий по налаживанию интегрированного управления на границе. Отражая понимание властями необходимости в обеспечении эффективного контроля при ограниченности ресурсов каждого отдельного ведомства, проект предусматривал, в числе прочего, и проведение анализа рисков. Участники проекта, в число которых входили Управление косвенного налогообложения, пограничная полиция, Государственная ветеринарная служба, Государственное управление по охране здоровья растений и Служба по делам иностранных граждан, быстро пришли к общему мнению о том, что процесс анализа рисков можно значительно улучшить за счет межведомственного сотрудничества.

После посещения нескольких пунктов пересечения границы в Европе было принято решение централизовать и частично объединить аналитическую деятельность различных контролирующих служб на границе, создав единый Объединенный аналитический центр (ОАЦ). Был подписан соответствующий межведомственный меморандум о взаимопонимании, который предусматривал создание ОАЦ на правах отдела пограничной полиции, комплектуемого персоналом,

откомандированным из всех участвующих в проекте ведомств.

Задача ОАЦ – снабжать участвующие в проекте ведомства полезной и ценной оперативной информацией, а также сведениями о стратегических тенденциях и событиях в области трансграничных перевозок. Участвующие в проекте службы периодически утверждают план работы ОАЦ. Эти службы постоянно снабжают ОАЦ собственной внутренней информацией через базы данных своих внутриведомственных аналитических центров.

Аналитикам ОАЦ никогда не сообщают имен, адресов и телефонов изучаемых лиц, они получают только кодовые обозначения, соответствующие различным базам данных. Эта информация не указывается и в профилях рисков. Если какое-то звено представляется важным с оперативной точки зрения, уполномоченный следователь может сделать запрос на предоставление необходимых персональных данных из соответствующей службы. В результате этого могут быть внесены изменения в перечень объектов, за которыми ведется наблюдение, или подготовлены предложения о проведении операции соответствующей службой.

Помимо специального программного обеспечения для поиска данных в ОАЦ используется стандартное программное обеспечение для анализа рисков в правоохранительных органах.



**Учебное занятие ОБСЕ на туркмено-узбекской границе, с участием официальных представителей обеих стран: участники инспектируют автомобиль на основе анализа рисков.**

о происхождении и т. д., содержится дополнительная информация, которая касается операции и может также указывать на элементы риска. Например, документы, свидетельствующие о доставке груза по непрямому маршруту, могут указывать на вероятность каких-либо манипуляций с этим грузом в пути. В идеале такие документы должны существовать в электронном виде.

### **Определение схем мошенничества**

Основываясь на выявленных в прошлом случаях мошенничества и материалах судебных дел, таможенные органы могут определять мошеннические схемы в процессе постепенной оптимизации своих усилий, обеспечивающих объединение и сопоставление информации об импортерах, классификации и происхождении товаров.

### **Прогнозирование возможных вариантов**

Прогнозирование возможных вариантов помогает таможенным органам выявлять преднамеренные случаи недостоверного декларирования, например, изменение данных о тарификации, импортной стоимости и стране происхождения. В некоторых государствах при составлении профилей риска используется такое понятие, как «страны повышенного риска». В результате все поставки грузов из определенных стран автоматически попадают в категорию «рискованных». Поэтому, чтобы избежать усиленного контроля, импортеры в декларациях фальсифицируют данные о происхождении товара. Подозрения о наличии недостоверного декларирования могут возникать также, к примеру, когда в перечнях относительно сходных товаров указываются две разные тарификации с разными ставками таможенной пошлины или две разные страны происхождения. В подобных случаях требуется более тщательная проверка.

### **Использование коммерческой информации**

Работа таможенных органов предполагает, в т. ч., выявление крупных – с точки зрения налоговых поступлений

**Вставка 5.8 составлена на основе «Стандартизированных основ управления рисками в таможенных органах стран ЕС», разработанных Генеральным директоратом по налогообложению и таможенному союзу Европейской Комиссии (EU Commission DG Taxation and Customs Union (2007), *Standardised Framework for Risk Management in the Customs Administrations of the EU*).**

#### **ВСТАВКА 5.8**

#### **Методы мониторинга управления рисками, применяемые таможенной службой Дании**

В Дании анализом рисков занимается отдел оперативной информации в Управлении таможенного контроля (состоящего из восьми центров). После того, как грузы проходят таможенное оформление и анализ на предмет риска, те из них, которые попадают в категорию повышенного риска, отбираются для контроля с помощью физического досмотра и (или) аудиторской проверки. После проведения процедуры такого контроля сотрудники таможенной службы заносят данные о проведенной проверке и ее результатах в информационную систему. Все данные, касающиеся таможенных деклараций, анализа рисков и результатов проверок, сохраняются в «хранилище данных», которое позволяет впоследствии подготавливать отчеты и статистические обзоры.

Такая система обеспечивает предоставление отделу оперативной информации следующей документации:

- отчетов о результатах проведенных контрольных проверок;
- отчетов о динамических параметрах, установленных таможенными центрами или органами;
- отчетов о секторах, причисленных к категории «рискованных»;
- отчетов о количестве грузов, обработанных в течение определенного периода таможенными центрами;
- отчетов о доле грузов, прошедших физическую проверку, в общем количестве обработанных грузов.

Эти отчеты используются различными таможенными центрами для эффективного мониторинга системы управления рисками, непрерывной оценки результатов контрольных проверок и принятия необходимых мер.

и видов и объемов импортируемых товаров – компаний-импортеров. Для того чтобы сотрудники таможенных органов были осведомлены о товарах, обычно являющихся предметами подделки или контрабанды, они должны постоянно следить за сводками о правонарушениях и судебными разбирательствами и составлять перечни таких товаров в зависимости от их тарификации и импортеров. Используя архивные записи о ранее импортировавшихся товарах, сотрудники таможенных органов могут выявлять отклонения от обычных схем, такие как спорадический или случайный импорт, либо импорт, не согласующийся с обычным характером деятельности компании-импортера.

С этой целью таможенные органы должны хранить у себя электронную документацию обо всех импортерах и экспортерах, грузовых экспедиторах, таможенных брокерах, транспортных компаниях и других посредниках. На основе документации за прошлые периоды все эти учреждения и организации необходимо классифицировать по степени соблюдения ими законов и правил, причем сделанные выводы следует перепроверять в налоговых и других соответствующих органах.

### ***Использование профилей риска из других ведомств***

Как показывает положительный опыт, таможенным органам следует получать профили риска и от других ведомств. Для того чтобы обеспечить обмен профилями риска между различными учреждениями, может потребоваться подписание соответствующих меморандумов о взаимопонимании. Например, в Боснии и Герцеговине благодаря подписанию такого межведомственного меморандума о взаимопонимании был создан Объединенный аналитический центр для совместной оценки рисков, при-сущих трансграничным транспортным перевозкам.

### ***Мониторинг и анализ***

Мониторинг процесса управления рисками предполагает оценку эффективности определенной стратегии управления рисками, а также оценку точности и тщательности подготовки и применения профилей риска. Необходимо анализировать изменения в процедурах и мерах контроля и совершенствовать их. Цель мониторинга – обеспечить, чтобы вся существенная информация, лежащая в основе выводов и решений, была достоверной, актуальной и относящейся к делу. В результате анализа и оценки должна возникать обратная связь, позволяющая корректировать ранее сделанные выводы и устанавливать очередность задач в области таможенного контроля. Важную роль в обеспечении такого мониторинга и анализа играют информационные технологии. Опыт таможенных органов, наладивших мониторинг в области управления рисками на базе ИТ-технологий, является весьма полезным и ценным для тех таможенных служб, которые впервые планируют и компьютеризируют свою деятельность по управлению рисками.

## **5.3 Разработка и внедрение системы управления рисками**

Для разработки стратегии управления рисками необходим комплексный и соответствующим образом оформленный план. Как правило, такой план должен предусматривать стратегические установки и порядок повседневной деятельности организации. Однако при отсутствии надлежащей реализации правильные стратегии и оперативные планы сами по себе не гарантируют эффективного управления рисками. Необходимо, чтобы руководство и персонал таможенного органа понимали, что представляет собой план и какие результаты от него ожидаются, и стремились к выполнению первого и достижению второго. Управление рисками способно стать организационной нормой на всех уровнях только при надлежащем понимании и активном участии, а также при принятии соответствующих решений.

Для надлежащей разработки и внедрения системы управления рисками требуется, чтобы таможенные органы обладали соответствующим желанием, готовностью и ресурсами.

Разработка и внедрение системы управления рисками в последнее время стали частью процесса реформирования и модернизации таможенных служб в ряде государств, в частности, в Азербайджане, Грузии, Казахстане и Сербии. Кроме того, государства, вступающие в ЕС, изменяют свой подход к управлению рисками для приведения его в соответствие со Стандартизированными основами управления рисками в таможенных органах стран ЕС.

В докладе ВТамО о стратегической роли таможенных служб в XXI веке (WCO, 2008) система управления рисками на логической основе характеризуется как один из десяти краеугольных камней дальновидной стратегии в области развития таможенных органов. ВТамО предлагает своим членам несколько полезных инструментов, помогающих внедрять систему управления рисками в таможенных службах. Кроме того, ВТамО разработала для таможенных служб руководства по индикаторам рисков.

### **На основе полученной коммерческой информации проводится досмотр груза на таможенном складе.**



**Вставка 5.9** составлена на основе доклада под названием «Отчет миссии ЕС по оценке и мониторингу: укрепление единого пограничного режима на Западных Балканах и в Турции» (*Assessment and Monitoring Mission (AMT) Report: Strengthening Integrated Border Management in the Western Balkans and Turkey (IOM, 2010, p. 46)*). 2010 p. 46).

#### **ВСТАВКА 5.9**

##### **Внедрение компьютеризированной системы управления рисками в Хорватии**

Таможенная информационная система (ТИС) в Хорватии является полностью компьютеризированной и имеет интегрированную базу данных. Система обеспечивает выполнение основных функций таможенной службы, включая осуществление контроля и сбор таможенных пошлин и налогов. В январе 2008 г. таможенная служба Хорватии внедрила в свою ТИС, с которой связаны все таможенные учреждения, т. н. «систему отбора рисков». В феврале 2009 г. стратегия операционной совместимости и взаимодействия была доработана и теперь полностью соответствует стандартам ЕС в области таможенных информационных систем. Успешно продвигается процесс разработки и внедрения новой компьютеризированной системы управления транзитными грузами (система NCTS). Были также предприняты определенные шаги для упрощения таможенных процедур в соответствии со стандартами ЕС, определены задачи, ответственность и порядок взаимодействия между центральными и региональными органами. Отдел управления рисками таможенной службы отвечает за использование и развитие двух систем: одна нацелена на «отбор рисков», а другая – на «целенаправленное обнаружение нарушений при прохождении таможенного контроля». Обе эти системы призваны помогать в отборе и отслеживании рисков, связанных с перевозками коммерческих товаров и некоммерческих грузов, и в то же время способствовать потоку и тех, и других. На первом этапе в рамках ТИС была создана система отбора рисков, которая определила параметры отбора товаров по степени риска для их направления по красному, желтому и зеленому коридорам. На этапе тестирования эта система была внедрена в четырех пилотных пунктах пересечения границы, через которые проходят грузы, доставляемые всеми видами морского, воздушного и дорожного транспорта. Кроме того, проводилась оценка риска с помощью неэлектронных средств в порту Риека, где осуществляется анализ рисков по грузовым манифестам до прибытия грузов. Грузовые манифесты пересылаются по электронной почте за один-два дня до прибытия судна. После предварительного (до прибытия груза) анализа все собранные данные поступают обратно в систему для проведения дальнейшего анализа рисков в обычном порядке; данные из деклараций вводятся в систему ТИС, которая затем на основе различных параметров определяет уровень необходимой проверки. В рамках процедуры оценки рисков производится проверка по базам данных и других правоохранительных органов, например, по полицейским архивам уголовных материалов и по судебному реестру Министерства юстиции.

В настоящее время она разрабатывает пособия и документы по индикаторам рисков для аэропортов, морских портов и других пунктов пересечения границы с учетом различных логистических этапов (этап, предшествующий прибытию груза, этап прибытия и этап после прибытия).

##### **5.3.1 Подготовка к внедрению системы управления рисками**

Некоторые таможенные службы используют традиционные методы контроля, унаследованные от предыдущих режимов и применяемые иногда просто потому, что их изменение и модернизация не предусмотрены в перечне обязанностей таможенного органа. В иных таможенных службах подготовка к внедрению системы управления рисками может повлечь необходимость изменить корпоративную культуру, что предполагает переход от «ориентации на меры контроля» к ориентации на «содействие».

**Вставка 5.10** составлена на основе документа, подготовленного Азиатским банком развития (*Asian Development Bank (2006, p. 4)*).

#### **ВСТАВКА 5.10**

##### **Управление рисками в Казахстане**

Внедрение системы управления рисками в Казахстане происходило в два этапа. Сначала разрабатывались и внедрялись система выборочного применения мер таможенного контроля, упрощенные процедуры таможенного оформления и методы таможенной очистки и контроля для законопослушных и добросовестных торговых компаний и их представителей. Затем осуществлялась разработка систем обнаружения, анализа и оценки рисков. Для отслеживания и эффективного выявления нарушений таможенных правил и процедур была создана единая электронная информационная база данных. В 2006 г. была завершена работа по созданию информационной системы выборочного контроля и управления рисками. Методы управления рисками применяются в отношении таможенной очистки ввозимых и вывозимых бестарных товаров, в частности, это относится к товарам, в отношении которых действует льготный таможенный режим. Принимаются меры для снижения рисков, в т. ч. такие, как уведомление о предварительном досмотре, электронные пломбы, обследование грузов в контейнерах и выборочные проверки. Совместно со специалистами из Консорциума таможенных служб стран-членов ЕС (Eurocustoms) было подготовлено руководство по управлению рисками в аэропортах. Управление рисками осуществляется в рамках инициатив по модернизации таможенных органов, таких как внедрение автоматизированных процедур таможенного оформления, создание объединенных баз данных и «электронной таможни». По мнению Азиатского банка развития, Казахстан демонстрирует намерение осуществить у себя полное внедрение Рамочных стандартов безопасности ВТамО.



**Выборочность, отбор целей, профилирование и анализ рисков, управление рисками одновременно укрепляют безопасность и облегчают трансграничную торговлю. Фото сделано на сербской границе около г. Мехов Крс.**



в соблюдении правил» или «информированное соблюдение правил». Для осуществления такого перехода используется программа по изменению управления (Asian Development Bank 2006, p. 1). В нижеприведенной таблице содержится информация о некоторых вариантах «оборонительной» и «ориентированной на меры контроля» реакции на изменение методов руководства работой таможенных органов при разработке и внедрении системы управления рисками (Asian Development Bank 2005, p. 4).

### 5.3.2 Перемены в культуре

Иногда внедрение методов управления рисками происходит с затруднениями. Это объясняется различными причинами, например, опасениями по поводу того, что какие-то случаи мошенничества будут оставаться незамеченными, или убеждением в том, что квазисистематические досмотры и меры контроля являются сдерживающим фактором для потенциальных правонарушителей. Подобные аргументы зачастую, если не всегда, оказываются ошибочными. Еще две причины приведены в руководстве по управлению рисками, разработанном Глобальным партнерством за содействие развитию транспорта и торговли (GFPTT, 2005): «Честные сотрудники опасаются пропускать ввозимые грузы по неконтролируемому каналу из-за того, что их могут обвинить в халатности, а не-

Вставка 5.11 составлена на основе публикации Всемирного банка: *Celebrating Reform* (Den Otter, 2009).

#### ВСТАВКА 5.11

### Реформы в области трансграничной торговли в Сербии

Реформирование таможенной службы в Сербии началось в 2001 г. Это реформирование предполагало внедрение практики управления рисками и применение электронных методов, а также расширение сотрудничества между различными ведомствами.

При этом возник ряд проблем. Компьютерная система таможенной службы Сербии оказалась устаревшей, и поэтому внедрить электронную систему таможенного оформления не удалось. Частым явлением были физические досмотры и вытекающие отсюда задержки. Отсутствовало надлежащее взаимодействие между таможенными органами, налоговой службой и другими ведомствами, а также пользователями таможенных услуг из числа представителей частного сектора. Все учреждения, имеющие отношение к торговой деятельности, действовали порознь, что также приводило к значительным задержкам и коррупции. При этом ежегодные затраты на обслуживание устаревшей компьютерной системы таможенной службы составляли примерно 1 млн. долл. США. Вдобавок ко всему, задержки, создававшиеся устаревшей системой, дорого обходились как торговым компаниям, так и правительству. Они снижали конкурентоспособность Сербии и ее таможенные доходы. По данным проведенного в 2002 г. обследования, таможенная служба была одной из самых коррумпированных организаций в стране.

Над разработкой и реализацией реформ совместно с представителями сербской таможенной службы работали две группы специалистов – одна из Программы Всемирного банка по облегчению торговли и транспортных перевозок в странах Южной Европы, а другая из Бюро ЕС по содействию работе таможенных органов и налоговой системы (EU Customs and Fiscal Assistance Office). Нововведения включали в себя выборочность и анализ рисков, сокращение числа таможенных документов, прямой ввод данных в систему торговыми компаниями и представление таможенных деклараций в электронном виде. Все эти нововведения соответствовали практике и стандартам, принятым в ЕС.

Таможенная служба столкнулась с рядом внутренних препятствий. Некоторые ее руководящие работники выражали сомнения и озабоченность по поводу проводившихся изменений. Один из сотрудников рассказывал следующее: «Поначалу никто не хотел никаких перемен. Сотрудники боялись, что потеряют работу после внедрения более эффективных компьютерных систем. Опасаясь, что станут допускать ошибки при вводе данных в новую компьютерную систему и будут привлекаться за это к ответственности, сотрудники выступали против предстоящих перемен. Кроме того, они боялись, что их будут штрафовать, если они не станут досматривать все грузы». В ответ на это группа, отвечавшая за реформирование службы, завершила



сотрудников, что никто из них работу не потеряет и что допущение ошибок считается вполне естественным в процессе обучения. В процесс реформирования были вовлечены и пользователи таможенных услуг из числа представителей частного сектора. В 2002 и 2003 годах происходило внедрение системы электронного обмена данными, которая полностью заработала в 2005 г.

В дополнение к системе электронного обмена данными таможенная служба внедрила новую методику управления рисками. Ранее все грузы подвергались физическому досмотру, при котором таможенные инспекторы проверяли каждый контейнер и грузовик, пересекающий границу. Они считали это важной частью своей работы. В соответствии с новой методикой управления рисками досмотру подвергаются лишь 15 % грузов, причем выбор грузовых автомобилей для проверки производится в случайном порядке новой компьютерной системой. После осуществления реформы в каждом пункте пересечения границы одновременно

работают четыре сотрудника: один сотрудник полиции, один таможенный инспектор и два сотрудника из инспекций сельскохозяйственной и мясной продукции.

До появления системы электронного обмена данными выполнение таможенных формальностей занимало у торговых компаний целый день, а после внедрения новой системы на таможенное оформление уходит не более двух часов. Руководитель проекта высказался о процессе реформирования и его результате следующим образом: «Надо было изменить лишь образ мышления таможенных работников. Необходимо было все им объяснить и всему их обучить. Теперь они даже не представляют, как можно работать по-другому».

К 2006 г. общее время обработки экспортных грузов сократилось с 32 до 11 дней, а импортных грузов – с 44 до 12 дней. Эти реформы полностью окупились: существенную выгоду получили и государство, и частный сектор.

добросовестные сотрудники выступают против такой системы, потому что она способна лишить их возможности дополнительного заработка».

### 5.3.3 Изменение норм и правил

Таможенным и другим службам на границе необходимо пересматривать свои таможенные законы, правила и внутренние инструкции, обеспечивая, чтобы в них присутствовали правовые положения, отвечающие потребностям в плане управления рисками. Таможенные законы и правила должны включать в себя статьи и указания о контроле, учете и обработке импортных и экспортных деклараций, сопроводительной документации и о проверке товаров. Необходимо, чтобы правовые положения, затрагивающие сферу таможенного контроля, предусматривали проверку импортных деклараций и после выпуска товаров таможен. А вот профили рисков определяться таможенными законами и правилами не должны, как не должны они становиться и достоянием гласности.

Пример положительного опыта можно найти в Таможенном кодексе ЕС (Council Regulation [EEC] No. 2913/92 of 12 October 1992), который гласит следующее:

«Для проверки достоверности сведений, указанных в представленных им декларациях, таможенные органы могут: (а) изучать документы, касающиеся декларации и прилагаемые к ней. В целях проверки достоверности сведений, содержащихся в декларации, таможенные органы вправе потребовать от ее подателя дополнительные документы; (б) производить осмотр товаров и брать образцы для анализа или более детального исследования».

При внесении в таможенные законы и правила изменений, связанных с добавлением положений об управлении рисками, может возникнуть необходимость и в изменении внутренних инструкций и учебных материалов таможенных служб. Кроме того, специалистам таможенной служ-

**Вставка 5.12 составлена на основе руководства по управлению рисками, разработанного Глобальным партнерством за содействие развитию транспорта и торговли (GFPTT, 2005, р. 5).**

#### ВСТАВКА 5.12

##### Примеры неудачных формулировок в таможенном законодательстве

- «Таможенные инспекторы производят досмотр заявленных товаров, чтобы убедиться в достоверности указанных в декларации сведений».

*Комментарий:* В результате для досмотра вскрываются все грузы.

- «Таможенные органы будут применять принципы управления рисками при проверке документации».
- Комментарий:* Это приводит к отказу от физических досмотров, которые в некоторых случаях действительно необходимы.

- «Используя методы управления рисками, таможенные органы досматривают только часть грузов».

*Комментарий:* Хотя это, казалось бы, и ограничивает количество досмотров, производимых таможенными органами, на самом деле в результате также вскрываются все грузы.

- «Таможенные органы производят проверку пассажиров и товаров».

*Комментарий:* Требования к проверке пассажиров и товаров и применяемые при этих проверках методы нельзя смешивать, потому что средства и цели здесь различаются. Точно так же различаются и процессы составления профилей риска для пассажиров и товаров.

- «Таможенные органы применяют принципы управления рисками в отношении недобросовестных торговых компаний».

*Комментарий:* Данная формулировка в таможенном законодательстве является неудачной, потому что управление рисками основывается в первую очередь на обнаружении, анализе и регулярной оценке соблюдения норм и правил, а не на обратном.

Таблица 5.3 Реакция на внедрение системы управления рисками

Реакция на внедрение методов управления рисками	Ответ	Комментарии
Нам прежде всего нужно оборудование для осуществления контроля, а уже потом мы будем внедрять систему управления рисками.	Неверно	Оборудование, подобное рентгенаппаратам и другой дорогостоящей аппаратуре для бесконтактного досмотра, не имеет никакого отношения к системе управления рисками. Оборудование помогает осуществлять досмотр. При наличии эффективной системы управления рисками оборудование используется только в случае обнаружения риска.
Только посмотрите на тех жуликов, с которыми нам приходится иметь дело.	Отчасти неверно	Это не исключает управление рисками. Эффективное управление рисками влияет на показатели деятельности по контролю.
Если мы не будем проверять все подряд, на нас насядут и полиция, и пограничная охрана, и прокуратура, и государственные аудиторы.	Проблема, имеющая решение	Если сотрудники полиции и пограничной охраны заподозрят таможенных работников в коррупции, они могут перепроверить грузы, уже выпущенные таможней. Если при этом они выявят какие-то нарушения, например, занижение стоимости товаров, виновный таможенный работник может быть подвергнут наказанию в виде штрафа или даже лишения свободы. Решение проблемы заключается в принятии законов и норм, четко определяющих, что таможенные органы не обязаны проверять все подряд. Правительство должно разрабатывать для таможенных органов и других пограничных служб строгие правила и инструкции. Кроме того, таможенные органы должны продемонстрировать, что при использовании методов управления рисками они добиваются лучших результатов.
Если мы не будем проверять все подряд, это станет делать кто-то другой.	Верно до некоторой степени	При надлежащем обучении, сотрудничестве между различными пограничными службами и применении подхода, предусматривающего участие всех заинтересованных государственных структур, эту ситуацию можно исправить.
Если мы не будем проверять все подряд, люди станут указывать в декларациях неверную стоимость грузов.	Неверно	Таможенная стоимость грузов крайне редко устанавливается с помощью физической проверки, обычно это делается путем изучения документации и проведения аудита. Если имеется несколько случаев занижения стоимости какого-то вида товаров, ничто не мешает таможенным органам составить соответствующий профиль риска.
Снизится процент выявленных нарушений.	Сомнительно	Таможенные органы должны вести статистический учет показателей своей деятельности. Если таможенные работники утверждают, что выявляют «много» нарушений, они должны обосновать свое утверждение. Определить реальные показатели работы можно с помощью систематического (например, один раз в месяц) сопоставления количества выявленных нарушений с общим числом импортных таможенных деклараций. Все, что окажется менее 1 процента, будет свидетельствовать о плохих показателях работы. У сотрудников охраны аэропортов и работников наземных пунктов пересечения границы процент выявленных нарушений может быть разным.
Когда проверяется все подряд, это действует на потенциальных правонарушителей как сдерживающий фактор.	Скорее это не так	Тотальный контроль является дорогостоящим и неэффективным. Изловить абсолютно всех правонарушителей или контрабандистов не удастся ни в одной стране. Чем выше уровень контроля, тем больше вероятность подкупа и взяточничества. Надежной подстраховкой служит контроль, осуществляемый после выпуска товаров таможней.
Вы хотите, чтобы мы открыли свои границы для террористов.	Безусловно, нет	Внедрение системы управления рисками отнюдь не означает, что границы станут открытыми для террористов. Это означает, что сократится количество физических досмотров грузов, регулярно ввозимых торговыми компаниями, заслуживающими доверия. Хорошо подготовленные сотрудники таможенных органов в состоянии обнаруживать контрабанду и нелегальных мигрантов с помощью целого ряда инструментов и методов, включая методы управления рисками. Физический досмотр грузов должен производиться не в пунктах пересечения границы, а на внутреннем таможенном складе.
Нам необходимо соответствующее обучение.	Верно	Управление рисками – это своеобразный образ мышления, который должен быть воспринят всей таможенной службой, включая ее руководство и персонал. Если методы управления рисками будут использоваться не во всех подразделениях таможенной службы, концепция не сможет воплотиться в систему. Торговым компаниям и их посредникам в цепях поставок также необходимо проходить обучение по вопросам использования методов управления рисками, потому что если цепь поставок не является безопасной, товары, проходящие через пункт пересечения границы, ставят под угрозу и его безопасность.
Мы внедрим методы управления рисками после того, как получим компьютерную систему.	Не является необходимым	В большинстве западных стран управление рисками в той или иной форме существовало еще до компьютеризации таможенных операций и управления таможенными органами. Хотя приобретение современной компьютерной техники и программного обеспечения для управления рисками играет весьма существенную роль в утверждении в таможенной службе соответствующей корпоративной культуры, подготовка профилей рисков может осуществляться и параллельно с компьютеризацией.

Источник: ADB, 2006, p. 1.

бы может потребоваться специальное обучение для того, чтобы проводить проверки после таможенной очистки товаров, поскольку прежде все проверки осуществлялись непосредственно при пересечении границы. К тому же, персоналу и руководителям таможенных органов недостаточно знать только свои таможенные законы, правила и внутренние инструкции, они должны разбираться также и в методах ведения внешнеторговых операций.

### 5.3.4 Разработка стратегии управления рисками

Стратегии управления рисками должны предусматривать четкие и достижимые цели, средства и критерии оценки работы. Здесь задействованы многие аспекты: нормативные положения, наличие согласованного образца стратегии, критерии для определения областей повышенного риска, процесс управления рисками, порядок сотрудничества и внутреннего взаимодействия, определенные отношения с общественностью и торговыми кругами, а также оборудование, оснащение и степень компьютеризации.

Образец стратегии управления рисками приведен в издании Европейской комиссии «Таможенные рамочные модели: на пути к современной таможенной службе» (*Customs Blueprints: Pathways to Modern Customs* (EU Commission 2007, pp. 45–47)). Эта публикация призвана помогать таможенным службам государств-членов ЕС разрабатывать соответствующие методики для систематического выявления рисков и принимать меры, необходимые для ограничения воздействия этих рисков. Она также помогает в реализации международных и национальных стратегий в соответствии с применяемым законодательством, в сборе информации и данных, в анализе и оценке рисков, в планировании действий и в мониторинге результатов с

**Сотрудник польской таможни изучает на экране компьютера информацию, необходимую для управления рисками.**



целью облегчения, совершенствования и рационализации процедур контроля.

### 5.3.5 Создание организационной структуры для управления рисками

Для создания организационной структуры для управления рисками требуется произвести ряд изменений во внутренней структуре таможенной службы. Зачастую это предполагает образование специального комитета по управлению рисками. В состав такого комитета должны входить представители различных отделов таможенной службы как регионального, так и местного уровня. Его задача – обсуждать и согласовывать критерии новых рисков.

Таможенным службам необходимы правовые инструменты или директивы, поручающие им внедрить систему управления рисками, соответствующим образом адаптировать свои организационные структуры и выделить ресурсы на обеспечение данного проекта кадрами и руководством.

**Таблица 5.4 Организационная структура для управления рисками**

Структурный уровень	Действующие лица	Обязанности
Стратегический	Ограниченный круг работников (министры, генеральный директор, заместители министров и советники), которые разрабатывают политическую позицию в отношении национальных и международных стратегий.	Определение рисков, мешающих достижению поставленных перед таможенными органами целей, включая запреты и ограничения, социальные и экономические риски, риски для здоровья людей, государственных доходов и окружающей среды.
Тактический	Сотрудники и руководители, отвечающие за финансы, анализ рисков, оснащение, методы работы, соблюдение законов и правил, материально-техническое обеспечение, профессиональную подготовку и управление персоналом. Они обеспечивают учет стратегии управления рисками в деятельности организации и создают условия для подготовки системы управления рисками к тестированию и вводу в действие.	Решения и планы действий относительно мер противодействия оцененным рискам, использования ресурсов, мониторинга и контроля.
Оперативный	Сотрудники и руководители, которые занимаются выполнением повседневных задач тактического уровня, используя передовые методы, процедуры и оборудование и стремясь к достижению целей, сформулированных в стратегии управления рисками.	Разбор конкретных ситуаций, использование заданных параметров в соответствии с установленным порядком.

Источник: подготовлено на основе исследования «Стандартизированные основы управления рисками в таможенных органах стран ЕС» (*Standardised Framework for Risk Management in the Customs Administrations of the EU* (EU Commission DG Taxation and Customs Union, 2007)).

В качестве первоначального шага можно создать специальное подразделение по управлению рисками и официально определить круг его обязанностей. Такие подразделения должны располагать персоналом и ресурсами, чтобы разработать и внедрить систему управления рисками и затем обеспечить руководство ею.

Для стратегии управления рисками необходимо планирование на высшем управленческом уровне и технические специалисты, которые знают и могут правильно оценить реальный уровень профессиональной подготовленности организации и ее способность достичь предусмотренных в стратегии целей. Стратегия должна учитывать необходимость в обеспечении правильного сочетания издержек, выгод и возможностей, а также ресурсов и оборудования. Руководителям высшего звена необходимо также определить, в состоянии ли они оценить эффективность стратегии. Эффективность системы управления рисками можно оценить по степени соблюдения торговыми компаниями установленных требований или по росту выявляемости

нарушений. Для того чтобы получить показатели эффективности системы управления рисками, сначала необходимо определить проверенные контрольные ориентиры. Организационная структура для управления рисками может строиться по образцу, представленному в Таблице 5.4.

### 5.3.6 Организационные вопросы, связанные с управлением рисками

Как отмечается в «Стандартизированных основах управления рисками в таможенных органах стран ЕС» (*Standardised Framework for Risk Management in the Customs Administrations of the EU*), некоторые специалисты рекомендуют создавать специальные подразделения по управлению рисками, которые иногда называют «центрами целеполагания» (targeting centres). Эти подразделения должны подчиняться заместителю директора таможенной службы или какому-либо иному ее руководителю высшего звена. Желательно, чтобы они не входили в состав отдела информационных технологий, отдела рас-

**Вставка 5.13 составлена на основе предложения, опубликованного Таможенной службой Австралии (Australian Government, March 2008)**

#### ВСТАВКА 5.13

#### Управление рисками в будущем: пример Австралии

Таможенная служба Австралии разработала планы по внедрению системы управления рисками таким образом, чтобы к 2015 г. быть в состоянии противодействовать рискам еще до того, как они станут реальными, и подготовить свой персонал к точному распознаванию грузов тех импортеров, которые относятся к категории низкого риска. Внедрение такой системы должно привести к облегчению торговли и транспортных перевозок и к повышению безопасности границ.

К числу планируемых методов управления и оперативных средств относится следующее: группы специалистов по анализу и определению целей и задач, оценка рисков в реальном времени по отдельным организациям, уполномоченные экономические операторы, предварительное информирование об экспорте и отслеживание трансграничных перевозок.

Одна из целей австралийской программы состоит в том, чтобы повысить способность таможенных органов выявлять те лица и грузы, которые представляют серьезную угрозу на границе. Одновременно с этим должны упроститься процедуры для лиц и грузов, пересекающих границу с соблюдением всех законов и правил. Уделяя больше сил выявлению грузов повышенного риска, таможенные органы могут сосредоточить внимание на тех поставках, в отношении которых необходимо принимать определенные меры. Предусматривается создание нескольких групп специалистов по анализу и определению задач и целей, каждая из которых будет иметь свое первоочередное направление деятельности (например, криминальные структуры, покупки через сеть Интернет, финансовые сделки, анализ коммуникаций и терроризм).

Наряду с созданием групп специалистов по анализу и определению задач и целей планируется и проект по оценке рисков в реальном времени по отдельным

организациям. Суть этого проекта заключается в том, чтобы обеспечить оценку рисков в более превентивном режиме и в реальном времени и тем самым улучшить анализ и контроль за представляющими интерес организациями и структурами. Данный проект призван усилить охрану границы с помощью оценки рисков в реальном времени по отдельным организациям благодаря расширению возможностей по разработке и уточнению индикаторов риска.

Передовой опыт в области оценки рисков говорит о том, что таможенные органы в своей деятельности должны полагаться уже не только на данные из конкретных информационных полей в представляемых документах на груз, как это было до настоящего времени. С точки зрения оценки рисков, данные, представляемые в документах на груз, т.е. в присутствующих в них конкретных информационных полях, не столь важны, как взаимосвязь между информацией из этих полей и поведенческими тенденциями, демонстрируемыми в течение определенного времени и подтверждаемые различными источниками. Исходное положение в концепции реформирования Таможенной службы Австралии заключается в том, что деятельность криминальных организаций и структур характеризуется наличием каких-то аномалий, отклонений от нормы, которых нет у законопослушных импортеров. Для обеспечения безопасности границы Таможенная служба Австралии планирует направить большую часть своих усилий и ресурсов в области оценки рисков на относительно небольшую группу организаций, относящихся к категории высокого риска.

В частности, Таможенная служба Австралии планирует предпринять определенные шаги, чтобы:

Составить полную картину структуры торговли.



Это будет осуществляться путем изучения поведенческих образцов с использованием расширенного анализа индикаторов риска в целях дополнительного сравнения поведенческих моделей. Таким образом можно будет легко выявлять различные аномалии и отклонения от нормы;

Составить *развернутую историческую картину всех импортеров*. Таможенная служба Австралии приступила к реализации проекта по созданию базы данных о своих клиентах, который предусматривает сбор информации о 3000 и более ведущих компаниях-импортерах. Этот проект будет расширяться, обеспечивая постоянный сбор и сохранение данных обо всех импортерах;

Создать *надежную систему аккредитации и проверки компаний*. Для создания надежной системы оценки и проверки благонадежности были реализованы различ-

ные необходимые проекты, в т. ч. проект по введению статуса уполномоченного экономического оператора; Обеспечить *возможность действий с соблюдением принципа секретности*. Возможности компаний-импортеров по осуществлению контроля за перемещением грузов в цепи поставок постоянно расширяются, и это создает определенные трудности для таможенных органов, которым иногда необходимо произвести какие-то действия с соблюдением принципа секретности. Государственные органы должны обладать возможностями для подобного осуществления любых действий по контролю за цепями поставок.

следований или отдела собственной безопасности. Указанные отделы, наоборот, должны предоставлять информацию и иные ресурсы тем, кто отвечает за управление рисками. Управление рисками следует рассматривать не как какое-то самостоятельное направление работы, а как неотъемлемую часть деятельности таможенных органов.

Подразделение по управлению рисками должно в первую очередь разработать для своего таможенного органа политику управления рисками, а затем произвести оценку рисков и подготовить их профили для последующего тестирования. На это подразделение может быть возложена задача по подготовке – совместно с отделом кадров таможенной службы или ее учебным центром – учебно-го плана, программы и учебных материалов по вопросам управления рисками.

В состав персонала и руководителей подразделения по управлению рисками должны входить опытные сотрудники из центрального аппарата и пунктов пересечения границы, способные распознавать риски и угрозы и обладающие навыками подготовки докладов для высшего руководства. Персонал подразделения должен включать экспертов по таможенной оценке и тарификации, консультантов по аудиторским проверкам после таможенной

очистки, а также специалистов-дознавателей и экспертов в области сбора информации. Скомплектовать такую группу может оказаться весьма затруднительно, так как экспертов порой бывает крайне мало, и они нужны в других отделах или подразделениях таможенной службы.

### 5.3.7 Обучение сотрудников и руководителей, связанных с управлением рисками

Для общего ознакомления с новыми процедурами полезно организовать соответствующие ознакомительные курсы для всего персонала таможенных органов. Кроме того, следует организовать специализированные технические курсы для сотрудников, имеющих непосредственное отношение к внедрению и применению методов управления рисками.

В 2011 г. ВТамО опубликовала новый Справочник по управлению рисками, который предоставляет членам ВТамО необходимую информацию для внедрения системы управления рисками. В Справочник включены указания, описание методик, примеры управления рисками и их оценки в таможенных органах.

## Выводы

Эффективный подход к выявлению и обработке рисков заключается в применении системы управления рисками, которая предполагает проведение выборочных проверок. Таможенным службам, использующим традиционные методы контроля 100% грузов, возможно, необходимо изменить свой подход. Это может представлять проблему в краткосрочной перспективе, пока таможенные и другие службы на границе разрабатывают таможенную стратегию с принципами управления рисками, особенно в современных условиях ограниченных бюджетов, и проводят соответствующее обучение рядовых сотрудников и руководителей. Таможенные службы нуждаются в модернизации и внедрении наиболее прогрессивных и современных методов управления рисками.



Участники семинара ОБСЕ-ВТамО по управлению рисками на таможне, Астана, октябрь 2011 г.

**Вставка 5.14** составлена на основе материалов из публикации Международной финансовой корпорации, входящей в Группу Всемирного банка (Beruashvili and McGill, May 2010).

#### ВСТАВКА 5.14

### Автоматизация системы управления рисками: пример Грузии

В период с 2005 г. по 2009 г. в Грузии осуществлялся проект под названием «Реформа делового климата». Проект шаг за шагом охватил все пункты таможенного оформления, и к июлю 2008 г. на всей территории страны полностью заработала система отбора проверяемых грузов на основе оценки рисков.

До реализации проекта физическому досмотру подвергались все импортные и экспортные грузы независимо от степени представляемого ими риска. Но поскольку все проверялось очень поверхностно, реальный результат был весьма незначительным, и существовало множество возможностей для коррупции. Подавать документы в электронном виде было невозможно, а из-за усложненной, нечеткой и противоречивой нормативно-правовой базы таможенные документы и процедуры отличались невразумительностью и неясностью. Таможенные чиновники могли требовать от торговых компаний до 23 различных документов. Для импортеров не представлялось возможным заранее выяснить, какие документы могут потребоваться или какую сумму им необходимо будет уплатить. Разработанные Всемирной торговой организацией правила таможенной оценки не соблюдались. Ко всему прочему, в стране отсутствовал какой-либо способствующий проведению осмысленной реформы механизм наподобие возможности обмена информацией или обратной связи между частным сектором и грузинской таможенной службой.

Правительство страны приняло решение отказаться от физического досмотра всего импорта и экспорта и перейти на систему отбора проверяемых грузов на основе оценки рисков. Внедрение системы управления рисками в таможенных органах привело к значительному сокращению случаев мелкого взяточничества и в сочетании с разумными законами и процедурами создало условия для добровольного соблюдения налогового законодательства торговыми компаниями. Новая система предусматривала следующее:

*Управление рисками в таможенных органах:* в настоящее время в отношении 90 % всех грузов производится только проверка документов («желтый канал»), что обеспечило сокращение времени, необходимого для таможенной очистки большинства грузов, на несколько дней. Оставшиеся 10 % подвергаются физическому досмотру («красный канал»). Отбор грузов для досмотра осуществляется на основе ряда критериев риска, заданных в Автоматизированной системе обработки таможенных данных (АСИКУДА);

*Составление «Золотого списка» уполномоченных экономических операторов:* в рамках системы управления рисками в таможенных органах было предусмотрено использование «зеленого канала» (таможенное оформление без досмотра груза и проверки документов) для импортеров, включенных в «Золотой список». Программа «Золотого списка» предусматривает упрощенный порядок таможенного оформления импорта для круп-

ных торговых компаний (стоимость импорта от 5 млн. грузинских лари), демонстрировавших на протяжении определенного времени свою законопослушность. Упрощенный порядок подразумевает следующее: (а) незамедлительный выпуск товаров с освобождением от обременительных формальностей; (б) предоставление отсрочки (до тридцати дней) по уплате таможенных пошлин; (в) возможность подачи деклараций в электронном виде при отсутствии необходимости прилагать какие-либо дополнительные документы; (г) возможность заблаговременной подачи декларации. С ноября 2009 г. от членов «Золотого списка» более не требуется никакая таможенная гарантия. Количество компаний, воспользовавшихся программой «Золотого списка», многократно возросло – от четырех компаний из первой пилотной группы до двухсот с лишним фирм сегодня. На сотню крупнейших импортеров в Грузии приходится более 40 % объема, стоимости и количества поданных импортных таможенных деклараций.

В ходе проведения всесторонних реформ были получены следующие результаты и полезные уроки:

*Возросли государственные доходы вследствие увеличения объемов торговли.* О Грузии заговорили в мире, когда за период с 2005 г. по 2010 г. она поднялась с 112-го до 11-го места в рейтинге «облегчение предпринимательской деятельности», опубликованном в ежегодном докладе Всемирного банка «Ведение бизнеса» (Doing Business);

*Техническая помощь должна сочетаться с материально-техническим обеспечением.* Проектом «Реформа делового климата в Грузии» из его 13-миллионного четырехлетнего бюджета 2,5 млн. долл. США было зарезервировано на материально-техническое обеспечение поддерживаемых реформ. Это стало решающим фактором для успеха реформ, особенно на начальном этапе автоматизации производственных процессов. С возрастанием государственных доходов правительство внесло коррективы в бюджетные приоритеты, и проект заменил материально-техническое обеспечение техническим содействием. Внедрение методов управления рисками произошло только после пересмотра и рационализации многочисленных производственных процессов в деятельности таможенных органов. Процедуры таможенной очистки были упрощены и стали предусматривать возможность заблаговременной подачи декларации, возможность незамедлительного выпуска товаров для торговых компаний, относящихся к категории низкого риска, и т. д. Были оптимизированы и автоматизированы процессы физического досмотра грузов таможенными органами;

*Повышение эффективности таможенных операций приводит к резкому увеличению объемов и стоимости провозимых через границу грузов.* В этом можно убедиться на примерах возрастания торгового оборота, поступлений от налога на добавленную стоимость, а также



количества коммерческих грузовых автомобилей, пересекающих границу Грузии;

*Был создан механизм диалога между государственным и частным секторами.* Проектом «Реформа делового климата в Грузии» совместно с Американской торговой палатой в Грузии из представителей государственного и частного секторов была образована специальная группа для рассмотрения вопросов, касающихся работы таможенных органов. Рабочая группа таможенной службы проводила обследование предприятий с целью выявления испытываемых ими проблем, определения причин и выработки решений, которые затем учитывались при внесении изменений в таможенный кодекс и подзаконные акты. Благодаря этому частный сектор стал активно поддерживать реформу. Торговые партнеры, которые первоначально страдали от постоянных изменений, превратились в сторонников и проводников реформы, предлагая буквально сотни рекомендаций.

*Агрессивный градуализм* (стратегия постепенности в осуществлении реформ - Прим. перев.) *сокращает время, необходимое для осуществления далеко идущих реформ.* Благодаря многочисленным мелким реформам Грузия за четыре года поднялась с 149-го до 30-го места в рейтинге трансграничной торговли, публикуемом в докладе Всемирного банка «Ведение бизнеса» (Doing Business). В законы, правила и производственные процессы вносились сотни различных изменений. И каждое постепенное изменение облегчало последующий шаг.

*Реформы, касающиеся непосредственно операций таможенного оформления, обеспечивают более быстрое наращивание потенциала.* Если реформа осуществляется по принципу «сверху-вниз», для нее требуются огромные внешние ресурсы. Это вызывает у местных партнеров чувство неудовлетворенности, потому что выгоды от реформы представляются отдаленными и сомнительными. Реформа, непосредственно касающаяся таможенных операций, быстрее приводит к более ощутимым результатам. Ее принципы становится легче понимать и применять к различным ситуациям.

При поддержке со стороны проекта «Реформа делового климата в Грузии» резко возросли возможности и профессионализм Налоговой службы Грузии в области рационализации, автоматизации, развития и реализации программы по внедрению системы управления рисками в таможенных органах. В рамках этого проекта была также организована специализированная подготовка и обучение по определенным вопросам, например, по вопросам деятельности нового подразделения по анализу рисков, центром внимания которого являются принципы таможенного оформления. Высшее руководство стало больше доверять руководителям среднего звена и делегировало им дополнительные полномочия, в результате чего возросли бесперебойность и эффективность производственных процессов;

*Стала возможной монетизация выгод от каждой реформы.* Быстрая монетизация часто помогает популяризировать таможенные реформы и дает конкретные результаты, о которых лица, отвечающие за реформирование таможенных органов, могут доложить вышестоящему руководству, выражающему недовольство

по поводу отсутствия прогресса. В рамках проекта «Реформа делового климата в Грузии» была предпринята попытка монетизировать – как для торговых компаний, так и для правительства – средства, сэкономленные благодаря только что проведенным таможенным реформам. Ежегодная экономия от этих реформ, которую можно было бы монетизировать, составляла приблизительно 388 млн. долл. США. Например, в сентябре 2006 г. в рамках проекта было подсчитано, что благодаря реформам торговые компании получили такой выигрыш, как сокращение времени прохождения коммерческим грузовиком грузинской границы на один день. Стоимость дневной эксплуатации одного коммерческого грузовика (288 долл. США) была помножена на 139 тыс. пересечений границы, совершенных грузовиками за предыдущие 12 месяцев и в результате получилась, что годовая экономия составила 40 млн. долл. США. Через два года количество пересечений границы грузовиками превысило 600 тыс. случаев в год, и таким образом годовая сумма сэкономленных средств увеличилась еще на 133 млн. долл. США. Для определения затрат, которые несут компании из-за административных формальностей, связанных с представлением информации, в проекте «Реформа делового климата в Грузии» была использована Модель нормативных затрат, разработанная правительством Нидерландов. Кроме того, были учтены прямые финансовые последствия для правительства и частного сектора, не связанные с информационными потребностями, такие как сокращение или отмена сборов. Это также оценивалось как денежная стоимость времени.

#### *Выводы*

После того как в Грузии в период с 2005 г. по 2009 г. была проведена рационализация таможенных процедур, и внедрена система управления рисками, произошло резкое сокращение времени таможенной очистки, прямым результатом которого стало снижение эксплуатационных издержек как для торговых компаний, так и для налоговой службы. Это сокращение сопровождалось таким же резким увеличением торгового оборота – с 3,4 млрд. долл. США в 2005 г. до 5,5 млрд. долл. США в 2009 г. – и налоговых поступлений от НДС (60-65 % этих поступлений приходится на сборы, взимаемые на границе) – от 1,3 млрд. лари до 2,5 млрд. лари за тот же период.

*К числу основных полученных выгод относилось следующее:*

- система управления рисками позволила сократить объем подвергаемых физическому досмотру импортных грузов до 10-15 %, а экспортных грузов – до 13 %;
- время, необходимое для таможенного оформления грузов, сократилось с трех и более дней до двух часов в среднем;
- при таможенном оформлении примерно 90 % всех грузов проходят теперь по «желтому каналу», предполагающему только проверку документов;
- внедрение системы досмотра грузов на основе оценки рисков и аудиторских проверок после таможенной очистки товаров способствовало рационализации таможенных процедур; такие рациональные процедуры



были введены для различных таможенных режимов, включая хранение товаров на таможенных складах, переработка на таможенной территории, переработка вне таможенной территории, временный ввоз, экспорт, реэкспорт и возврат товаров;

- стали более ясными и понятными требования к документации, и резко сократилось количество необходимых документов; в настоящее время для оформления экспортного груза необходимы только два документа, а для импортного – три.

Благодаря упрощению всей системы компаниям стало легче соблюдать законы и правила, а государству – выявлять случаи уклонения от их соблюдения. Проверки на основе оценки рисков в настоящее время позволяя выявлять почти на 100 % больше нарушений, чем физические досмотры в прошлом.

Как отмечается в одной из публикаций ЮНКТАД, посвященной управлению рисками (UNCTAD, 2008), организациям, намеревающимся использовать современные методы управления рисками, следует продумать следующие важные шаги:

- Персонал и руководство должны понять, какую эффективность и «добавленную стоимость» обеспечивает управление рисками. Этого можно добиться, разработав политику управления рисками и стратегический план организационной деятельности, в которых будут определены цели и приоритеты и разъяснены причины внедрения новой системы;
- Для того чтобы помочь персоналу лучше разобраться в новых процедурах, можно организовать соответствующие ознакомительные учебные курсы для всех сотрудников организации. Для сотрудников, имеющих непосредственное отношение к внедрению и применению новых процедур, следует организовать специализированные технические курсы;
- Необходимо изменить внутреннюю структуру таможенной службы, приспособив ее для проведения реформ, в частности, путем создания комитета по управлению рисками, включающего представителей

региональных и местных отделов. Задача такого комитета – обсуждать и согласовывать критерии новых рисков;

- В таможенной службе необходимо создать отдельное подразделение, отвечающее за процесс управления рисками. Это подразделение может заниматься сбором, систематизацией и анализом информации об импортерах и перевозчиках, поступающей из таких надежных источников, как имеющаяся у ВТамО база данных о таможенных нарушениях Таможенной правоохранительной сети (Customs Enforcement Network – CEN), национальные отчеты о задержаниях товаров и из других органов, действующих на основе различных соглашений;
- Необходимо изучить таможенные законы и правила и обеспечить, чтобы внедряемые методы управления рисками не выходили за рамки правовых границ;
- В целях заблаговременного выявления грузов, относящихся к категории высокого риска, таможенным службам необходимо рассмотреть возможность использования электронных деклараций, соответствующих международным стандартам.

## Библиография

Asian Development Bank (ADB) (August 2005), *Risk Management Guide* [pdf]. См.

[www.adb.org/Projects/TradeFacilitation/Documents/Publications-RiskManagementGuide-ENG.pdf](http://www.adb.org/Projects/TradeFacilitation/Documents/Publications-RiskManagementGuide-ENG.pdf)

[последнее посещение сайта 1 апреля 2011 г.].

Asian Development Bank (ADB) (April 2006), Jeffrey Liang and Dorothea Lazaro,

*Risk Management: Catalyst of Customs Reforms and Modernization, Experiences and Initiatives of CAREC Participating Countries* [pdf]. См.

[www.adb.org/Projects/TradeFacilitation/Documents/risk-management-carec.pdf](http://www.adb.org/Projects/TradeFacilitation/Documents/risk-management-carec.pdf) [последнее посещение сайта 1 апреля 2011 г.].

Australian Government, Australian Customs Service (March 2008), *A Proposal for Enhanced Trade Solutions 2015 Consultation Draft* [pdf].

См. [www.daff.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0008/671318/99f-cbfa-at2.pdf](http://www.daff.gov.au/_data/assets/pdf_file/0008/671318/99f-cbfa-at2.pdf) [последнее посещение сайта 4 апреля 2011 г.].

Aqaba Special Economic Zone (ASEZA) [вебсайт]. См. [www.aqabazone.com/?q+node/329](http://www.aqabazone.com/?q+node/329) [последнее посещение сайта 5 апреля 2011 г.].

Beruashvili, Natalia; Olin McGill (May 2010), “Breaking Up the Logjam: Automated Customs Risk Management System

Implementation in Georgia,” In: *Smartlessons*, International Finance Cooperation, World Bank Group [pdf]. См.

<https://smartlessons.ifc.org/smartlessons/lesson.aspx?id=1243> [последнее посещение сайта 4 апреля 2011 г.].

Den Otter, Jacqueline (2009), “Cross-border trading reforms in post-war Serbia,” In: *Celebrating Reform 2009, World Bank Doing Business*, pp.

78–83 [pdf]. См. [www.wbinvestmentclimate.org/uploads/DB09\\_Reforms\\_Serbia.pdf](http://www.wbinvestmentclimate.org/uploads/DB09_Reforms_Serbia.pdf) [последнее посещение сайта 4 апреля 2011 г.].

EU Frontex (2011) EU Common Integrated Risk Analysis Model [вебсайт]. См. [www.frontex.europa.eu/faq](http://www.frontex.europa.eu/faq)

[последнее посещение сайта 27 сентября 2011 г.].

EC DG Taxation and Customs Union (2011), *Risk Management for Customs in the EU* [html]. См. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/customs/customs\\_controls/risk\\_management/customs\\_eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/risk_management/customs_eu/index_en.htm) [последнее посещение сайта 20 сентября 2011 г.].

EU Taxation and customs union (2007), Blueprints, Pathways to modern customs [pdf]. См. [http://www.gumruk.gov.tr/tr-TR/abdisiliskiler/Dokumanlar/customs\\_blueprint\\_en.pdf](http://www.gumruk.gov.tr/tr-TR/abdisiliskiler/Dokumanlar/customs_blueprint_en.pdf) [последнее посещение сайта 24 ноября 2011 г.].

EU Commission DG Taxation and Customs Union (2007), *Standardised Framework for Risk Management in the Customs Administrations of the EU* [pdf]. См. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/framework\\_doc.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/framework_doc.pdf) [последнее посещение сайта 24 ноября 2011 г.].

European Commission (1987), Council Regulation (EEC) No 2658/87 of 23 July 1987 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff [html]. См. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31987R2658:EN:HTML> [последнее посещение сайта 30 марта 2011 г.].

EU Customs Code, Council Regulation (EEC) No 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code [pdf]. См. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992R2913:20070101:EN:PDF> [последнее посещение сайта 4 апреля 2011 г.].

Global Facilitation Partnership for Transportation and Trade (GFPTT) (2005), *Guidelines For Risk Management in Customs* [pdf]. См. [www.gfptt.org/uploadedEditorImages/00000341.pdf](http://www.gfptt.org/uploadedEditorImages/00000341.pdf) [последнее посещение сайта 4 апреля 2011 г.].

HM Revenue & Customs, Risk Analysis: Part 1: Risk analysis in Customs control [htm]. См. [www.hmrc.gov.uk/manuals/inchpmanual/inchp08050.htm](http://www.hmrc.gov.uk/manuals/inchpmanual/inchp08050.htm) [последнее посещение сайта 21 сентября 2011 г.].

ISO (2009) Guide 73 Risk Management Vocabulary.

International Organization for Migration (IOM) (2010), *Assessment and Monitoring Mission (AMT) Report: Strengthening Integrated Border Management in the Western Balkans and Turkey* [pdf]. См. [http://syb.icisleri.gov.tr/ortak\\_icerik/syb/Assessment\\_and\\_Monitoring\\_Mission\\_Report\\_final.pdf](http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Assessment_and_Monitoring_Mission_Report_final.pdf) [последнее посещение сайта 1 апреля 2011 г.].

India Customs, Customs Risk Management System Wins Prime Minister's Award. [вебсайт] См. [www.cbec.gov.in/RMS-PM-award.htm](http://www.cbec.gov.in/RMS-PM-award.htm) [последнее посещение сайта 27 сентября 2011 г.].

Centre Board Of Excise and Customs [htm]. См. [www.cbec.gov.in/RMS-PM-award.htm](http://www.cbec.gov.in/RMS-PM-award.htm) [последнее посещение сайта - август 2011 г.].

Lordache, Emilia and Voiculescu, Alina Vasilica (November 2007), "Customs Risk Management in the EU" The Romanian Economic Journal, pp. 55–72. См. [www.rejournal.eu/Portals/O/Archiva/IE25/IE25LordacheVoiculescu.pdf](http://www.rejournal.eu/Portals/O/Archiva/IE25/IE25LordacheVoiculescu.pdf) [последнее посещение сайта - август 2011 г.].

Ots, R. (2010), "Bosnia and Herzegovina: joint risk analysis on cross border traffic", WCO News 62. См. [www.scribd.com/doc/34567937/World-Customs-Organization#outer](http://www.scribd.com/doc/34567937/World-Customs-Organization#outer) [последнее посещение сайта 1 апреля 2011 г.].

UNCTAD (2006), Technical Notes on Trade Facilitation Measures, Issue No. 239, July 2006. См. [www.eclac.org/Transporte/noticias/bolfall/5/25925/FAL239.htm](http://www.eclac.org/Transporte/noticias/bolfall/5/25925/FAL239.htm) и [HTTP://eo.unctad.org/ttl/technical-notes/TN12\\_RiskManagement.pdf](http://eo.unctad.org/ttl/technical-notes/TN12_RiskManagement.pdf) [последнее посещение сайта - август 2011 г.].

UNCTAD (2011), *Risk Management for Customs Control* [pdf]. См. [www.unctad.org/en/docs/TN12\\_RiskManagement.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/TN12_RiskManagement.pdf) [последнее посещение сайта 30 марта 2011 г.].

UNCTAD (2008), *Risk management in Customs procedures, Technical Note No.12* [pdf]. См. [http://r0.unctad.org/ttl/technical-notes/TN12\\_RiskManagement.pdf](http://r0.unctad.org/ttl/technical-notes/TN12_RiskManagement.pdf) [последнее посещение сайта 1 апреля 2011 г.].

World Bank (2006), *Reforming the Regulatory Procedures for Import and Export: Guide for Practitioners* [pdf], International Finance Corporation, World Bank Group. См. [www.ifc.org/ifcext/sme.nsf/AttachmentsByTitle/BEEReformingtheRegulatoryProceduresImportExport/\\$FILE/ReformBookFinal.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/sme.nsf/AttachmentsByTitle/BEEReformingtheRegulatoryProceduresImportExport/$FILE/ReformBookFinal.pdf) [последнее посещение сайта 30 марта 2011 г.].

WCO (28-29 June 2010), *Background Paper on Risk Management* [pdf]. См. [www.wcoomd.org/files/2.%20Event%20files/PDFs/riskmngtforum/riskmangt21062010.pdf](http://www.wcoomd.org/files/2.%20Event%20files/PDFs/riskmngtforum/riskmangt21062010.pdf) [последнее посещение сайта 29 марта 2011 г.].

WCO, *Customs Enforcement Network (CEN)* [htm]. См. [www.wcoomd.org/home\\_cboverviewboxes\\_valelearningonCustomsvaluation\\_epcengien.htm](http://www.wcoomd.org/home_cboverviewboxes_valelearningonCustomsvaluation_epcengien.htm) [последнее посещение сайта 1 апреля 2011 г.].

WCO (June 2008), *Resolution of the Customs Co-operation Council on the Role of Customs in the 21st Century* [pdf]. См. [www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Resolutions/Role%20of%20Customs%20in%20the%2021st%20Century%20June%202008\\_.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Resolutions/Role%20of%20Customs%20in%20the%2021st%20Century%20June%202008_.pdf) [последнее посещение сайта 1 апреля 2011 г.].

WCO (December 2007), *WCO Trends and Patterns Report: A Capacity Building estimate, Issue 2* [pdf]. См. [www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Capacity%20Building/Trends-Patterns/Trends2-EN.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Capacity%20Building/Trends-Patterns/Trends2-EN.pdf) [последнее посещение сайта 30 марта 2011 г.].

#### См. также

Laporte, Bertrand (2011), "Risk management systems: using data mining in developing countries' Customs administrations," WCO Journal 5/1 [pdf]. См. [www.worldcustomsjournal.org/media/wcj/-2011/1/Laporte.pdf](http://www.worldcustomsjournal.org/media/wcj/-2011/1/Laporte.pdf) [последнее посещение сайта 25 ноября 2011 г.]

# 6

## Варианты планировки пунктов пересечения границы

### СОДЕРЖАНИЕ

Введение	163
6.1 Цели и задачи при планировке пунктов пересечения границы	164
6.2 Инфраструктура и ресурсы для небольших пунктов пересечения границы	171
6.2.1 Планировка небольших ППГ	172
6.3 Инфраструктура и ресурсы для крупных пунктов пересечения границы	174
6.3.1 Критерии передового опыта в области управления крупными пунктами пересечения границы	174
6.3.2 Контрольная аппаратура и порядок действий на полосе первичной проверки	175
6.3.3 Аппаратура и порядок действий при проверке грузов после въезда автотранспорта на ППГ	176
6.3.4 Прочие услуги на крупных пунктах пересечения границы	178
6.3.5 Планировка крупных пунктов пересечения границы	178
6.3.6 Схема полос движения	181
6.4 Здания и инфраструктура дорожных пунктов пересечения границы	189
6.4.1 Административные здания	189
6.4.2 Инфраструктура пунктов пересечения границы	191
6.4.3 Оценка участка для пункта пересечения границы	192
6.4.4 Финансирование проектов совершенствования приграничной инфраструктуры	193
Выводы и рекомендации	195
Библиография	197
<b>Вставка 6.1</b> Определение продолжительности задержек и времени, необходимого для прохождения границы: пример передового опыта	163
<b>Вставка 6.2</b> Пример необходимой модернизации дорожного пункта пересечения границы	164
<b>Вставка 6.3</b> Пограничная стратегия Великобритании	165
<b>Вставка 6.4</b> Отличительные черты зданий в пункте пересечения границы: положительный пример США	166
<b>Вставка 6.5</b> Планировка ППГ: необходимые документы и нормы	166
<b>Вставка 6.6</b> Пример задач, определенных в плане работ по модернизации дорожного пункта пересечения границы	167
<b>Вставка 6.7</b> Программы модернизации ППГ: пример передового опыта	168
<b>Вставка 6.8</b> Модернизация ППГ: сотрудничество между соседними странами	169
<b>Вставка 6.9</b> Организации, обычно представленные на дорожных ППГ (наземных портах ввоза) в США	170
<b>Вставка 6.10</b> Новые передовые системы таможенного контроля на ППГ: пример России	177
<b>Вставка 6.11</b> Регулирование транспортных потоков: пример передового опыта	179
<b>Вставка 6.12</b> Новый пункт пересечения российско-латвийской границы «Лудонка»	181
<b>Вставка 6.13</b> Новый пункт пересечения российско-польской границы	181
<b>Вставка 6.14</b> Проектирование пункта пересечения границы: пример передового опыта	186
<b>Вставка 6.15</b> Наружное освещение пунктов пересечения границы	188

<b>Вставка 6.16</b>	Содержание руководств по проектированию пунктов пересечения границы: пример передового опыта	189
<b>Вставка 6.17</b>	Пример пункта пересечения границы, работающего по принципу «единого окна»	191
<b>Вставка 6.18</b>	Пункт пропуска «Мокраны» в Республике Беларусь	191
<b>Вставка 6.19</b>	Частно-государственное партнерство в целях модернизации пунктов пересечения границы в Турции	194
<b>Рис. 6.1</b>	Типовая схема небольшого пункта пересечения границы (до 100 автомашин в день)	172
<b>Рис. 6.2</b>	Схема пункта пересечения границы с низкой интенсивностью движения (до 50 автомашин в день)	173
<b>Рис. 6.3</b>	Схема пункта пересечения границы с низкой интенсивностью движения (до 50 автомашин в день) рядом с берегом реки или мостом	174
<b>Рис. 6.4</b>	Традиционная линейная конфигурация полосы первичной проверки	182
<b>Рис. 6.5</b>	Зона первичной проверки с несколькими линейными полосами движения	183
<b>Рис. 6.6</b>	Пункт пересечения границы с несколькими линейными полосами первичной проверки и с расположенными под углом «карманами» для стоянки автомобилей	183
<b>Рис. 6.7</b>	Упрощенная схема крупного пункта пересечения границы с линейными полосами, дополненными расположенными под углом парковочными «карманами»	184
<b>Таблица 6.1</b>	Перечень аппаратуры и приборов для крупных пунктов пересечения границы	178
<b>Таблица 6.2</b>	Средние нормы офисных площадей в ЕС	190
<b>Таблица 6.3</b>	Нормы площади для сотрудников таможни и правоохранительных органов	190

## 6. Варианты планировки пунктов пересечения границы

### Введение

Пункт пересечения границы (ППГ) должен обеспечивать эффективную обработку легальных грузо- и пассажиро-потоков, обладать средствами для выявления нарушений и создавать хорошее впечатление о государстве своей принадлежности.

Как и в случае с любыми другими объектами инфраструктуры, проектирование и строительство пунктов пересечения границы связано с множеством вопросов, и у каждой страны в этом плане зачастую имеются собственные стандарты. Представленные в этой главе варианты планировки пунктов пересечения границы следует рассматривать как примеры положительного опыта, хотя они и не всегда соответствуют стандартам отдельных государств-участников ОБСЕ или государств-членов Европейской экономической комиссии ООН.

В настоящей главе рассказывается, как администрации различных пунктов пересечения границы проектировали, строили, реконструировали, модернизировали, ремонтировали и содержали свои объекты.

С экономической (коммерческой) точки зрения, важнейшей отличительной чертой хорошо функционирующего пункта пересечения границы является наличие бесперебойных транспортных потоков. В случае образования заторов почти всегда необходимо обращать первоочередное



Машины выстроились на въезде в США из г. Тихуана, Мексика.

#### ВСТАВКА 6.1

### Определение продолжительности задержек и времени, необходимого для прохождения границы: пример передового опыта

Федеральное управление шоссейных дорог Министерства транспорта США провело исследование продолжительности задержек и времени, необходимого для прохождения пункта пересечения границы Эль-Пасо – Сьюдад-Хуарес (мост между США и Мексикой). Данное исследование служит примером передового опыта в области применения технологий, которые: (а) позволяют легко и точно определять время, затрачиваемое на прохождение границы автомобилями для коммерческих грузовых перевозок и пассажирскими автомобилями; (б) могут быть легко применены в других пунктах пересечения границы.

Первая часть проекта была посвящена оценке системы радиочастотной идентификации (система RFID). Вторая часть проекта предполагала выполнение следующих шести задач:

- установление контакта с потенциальными участниками проекта;
- оценка технологий;
- разработка плана реализации;
- демонстрация эффективности технологии;
- оценка результатов;
- подготовка итогового отчета.

*Задача 1: установление контакта с участниками проекта*

Первый этап заключался в определении потенциальных участников проекта и их потребностей, а также в оценке имеющихся препятствий на пути к сбору данных о времени, затрачиваемом на пересечение границы. В данном случае к числу участников относились грузовые автотранспортные компании, органы транспортного планирования и регулирования местного уровня и уровня штата, таможенные службы США и

Мексики, а также Федеральное управление шоссейных дорог Министерства транспорта США.

*Задача 2: оценка технологий*

Для реальной демонстрации возможностей системы RFID по определению времени, затрачиваемом на пересечение границы, была разработана специальная программа испытаний.

*Задача 3: разработка плана реализации*

На мексиканской стороне границы и на выезде с пункта пересечения границы на американской стороне границы были установлены датчики системы RFID. Испытание системы проводилось с использованием специальных идентификационных меток, предоставленных Таможенно-пограничной службой США в рамках Программы свободной и безопасной торговли (Программа FAST). В результате была доказана возможность использования системы RFID для измерения времени прохождения границы коммерческим грузовым автотранспортом.

*Задачи 4, 5 и 6 (заключительные этапы):*

В 2009 г. были выделены средства для монтажа стационарных измерительных пунктов непосредственно на мосту. По мере появления средств оснащались и другие пункты. В настоящее время изучаются аспекты, касающиеся связи, обработки и хранения данных, а также вопрос, касающийся распространения информации. Последние две задачи заключаются в оценке результатов сбора данных и в подготовке итогового отчета.

Источник: US Department of Transportation Federal Highway Administration, April 2009.

## ВСТАВКА 6.2

### Пример необходимой модернизации дорожного пункта пересечения границы

Агентством международного развития США был подготовлен доклад о реализации проекта по реформированию экономической политики и повышению конкурентоспособности Монголии, в котором рассказывалось об обследовании, проведенном в апреле 2008 г. среди 550 водителей грузовиков, пересекавших монгольскую границу. В ходе обследования выяснилось, что время ожидания на дорожном ППГ между Замын-Уудом (Монголия) и Эрлианом (КНР) в среднем составляло:

- 23,5 часа – для проверки грузового автотранспорта с разнородным грузом;
- 28,5 часов – для досмотра однородных грузов;
- 135 часов – для перемещения разнородного груза с автомобильного на железнодорожный транспорт;
- 34,2 часа – для проезда грузового автотранспорта с территории КНР до Замын-Ууда в Монголии.

Пункт пересечения границы был явно перегружен и уже не справлялся с грузопотоком. В результате был разработан план модернизации, предусматривавший обнов-

ление физической инфраструктуры путем:

- расширения зоны досмотра в целях облегчения проверок и движения автотранспорта;
- разделения потоков коммерческого грузового и пассажирского автотранспорта;
- разделения грузов по видам: грузовой автотранспорт с однородным грузом должен был направляться непосредственно в стационарный рентгеновский аппарат, а с разнородным грузом – в зону досмотра.

После реализации плана был произведен анализ издержек и выгод. Сумма вложений в модернизацию инфраструктуры составила 2,5 млн. долл. США. С учетом внутренней нормы рентабельности, при среднесуточной стоимости эксплуатации одного грузовика, составляющей 37 долл. США, и суточных расходах на содержание оборудования, составляющих 7 долл. США, размер выгоды превысил 200 процентов.

*Источник: USAID, 2008, p. 1.*

внимание на ускорение транспортного потока. Все прочие операции по контролю можно осуществлять уже за пределами ППГ, например, на внутренних таможенных складах.

За последние десятилетия потоки грузов и пассажиров, проходящие через пункты пересечения границы, значительно увеличились. При этом многие здания, в которых ежедневно работают представители контролирующих служб на границе, были построены несколько десятков лет назад и не предназначены для обработки таких грузов и пассажиропотоков. Оборудование в подобных старых пунктах пересечения границы зачастую далеко не самое современное или даже вовсе отсутствует. Имеющаяся инфраструктура очень часто не приспособлена для выполнения большого количества задач, которые контролирующим службам приходится выполнять в настоящее время,

и многие из которых касаются обеспечения безопасности и облегчения торговли.

В настоящей главе рассказывается о примерах передовых подходов к обустройству ППГ, способных помочь контролирующим службам на границе улучшить свою производственную среду, что, в свою очередь, поможет им повысить показатели труда своих работников. В главе также приведены примерные перечни оборудования, помогающего руководителям и сотрудникам таможенных органов и пограничной охраны выполнять свои обязанности.

Проектирование и строительство новых пунктов пересечения границы, а также модернизация старых – это сложный и многогранный процесс. Но он жизненно необходим для облегчения торговли и обеспечения безопасности границ.

## 6.1 Цели и задачи при планировке пунктов пересечения границы

Для определения целей при планировке ППГ должна иметься стратегия охраны государственных границ. Только при ее наличии контролирующие службы могут определять критерии планировки, решать, какие пункты необходимо переобустроить или расширить или где следует построить новые. В пограничных стратегиях должны быть сформулированы принципы в отношении охраны государственных границ и определены риски и угрозы, присутствующие на определенных участках границы.

Например, необходимость в строительстве пункта пересечения границы может возникнуть ввиду незаконного



ППГ между США и Канадой

ввоза товаров в определенном регионе. Не следует забывать и о том, что такие пункты имеют важное социальное значение для общин, живущих по обе стороны границы.

Обеспечение безопасности в пунктах пересечения границы должно гармонично сочетаться с мерами по облегчению торговли, такими как сокращение времени задержки экспортных и импортных грузов. Строительство и модернизация пунктов пересечения границы могут быть также включены в государственные программы увеличения экспорта, повышения занятости и сокращения бедности.

Если предполагается строительство новых пунктов пересечения границы или переоборудование и модернизация уже существующих объектов, необходимо разработать

### ВСТАВКА 6.3

#### Пограничная стратегия Великобритании

Как отмечается в докладе, посвященном охране границ в Великобритании, который был опубликован Лондонским институтом исследований в области государственной политики, с 2007 г. пограничная стратегия страны направлена на «экспортирование» границы, т.е. на выполнение максимально возможного числа операций пограничного контроля в других странах. Кроме того, она направлена на повышение «надежности» проверяемых на границе документов (например, за счет применения биометрических средств) и на обеспечение более эффективного использования данных для управления на границе путем реализации программы «Электронная граница». Стратегия определяет пять принципов, обеспечивающих эффективность безопасности и управления на границе:

- деятельность на упреждение;
- целенаправленность усилий;
- устранение помех и «узких мест»;
- углубление и расширение усилий по охране границы;
- убеждение и предотвращение.

Пограничная стратегия Великобритании основывается на системе управления рисками, потому что 100-процентный пограничный контроль нецелесообразен как с практической, так и с правовой точки зрения (в силу требований правовых норм ЕС), и потому что британская экономика получает выгоду и зависит от максимально свободного передвижения людей и товаров.

Стратегия Великобритании определяет пять областей риска, на которые необходимо обращать внимание:

- слабость иммиграционного контроля;
- потери вследствие уклонения от уплаты налогов на границе (на долю сборов, взимаемых на границе, приходится около 5 % налоговых поступлений страны);
- деятельность международных организованных преступных групп, например, незаконная торговля наркотиками;
- терроризм;
- недопущение запрещенных товаров и осуществление контроля за товарами, ограниченными в производстве или обращении.

Источник: Gregory, 2009, p. 6.

типовые проекты и рекомендации по строительству и ремонту. Во многих странах таможенные службы утверждают инфраструктурные проекты пунктов пересечения границы и даже контролируют процессы проектирования и строительства. Кроме того, инфраструктуру пунктов пересечения границы часто определяют министерства внутренних дел и общественных работ, которые впоследствии занимаются строительством и содержанием зданий и дорог. Подробнее о планах подобных работ будет сказано в дальнейших разделах настоящей главы.

Пример передового опыта в области проектирования ППГ можно найти в «Руководстве по проектированию наземных портов ввоза в США» (US Land Port of Entry Design Guide) – см. Вставку 6.4. В этом руководстве представлены принятые в США архитектурные проектные требования в отношении ППГ, в основе которых лежат следующие четыре элемента:

- поддержание имиджа;
- функциональность;
- охрана окружающей среды;
- экономичность.

В Соединенных Штатах считается, что в архитектурных решениях, подходящих для ППГ, ни один из этих элементов не должен доминировать, но при этом каждый элемент должен иметь свой вес и значение.

При проектировании современного пункта пересечения границы необходимо определить потребности новой площадки и учесть их при строительстве эффективных, экономичных и гибких объектов. Планировка должна соответствовать назначению ППГ и быть приспособленной для осуществления всех необходимых операций. Она также должна обеспечивать обычное распределение задач и ход работ, функционирование всей организации и отдельных рабочих групп на объектах, а также минимально приемлемые стандарты производительности. Кроме того, планировка должна включать в себя типовые модели общих для всех ППГ элементов.

Тем не менее, хотя у пунктов пересечения границы, безусловно, имеются общие отличительные черты, никакого типового ППГ и никакого универсального проектного решения не существует. Характер перевозок, интенсивность движения и местные ограничивающие факторы – все это является причиной того, что в каждом случае возникают разные практические требования. Как и при проектировании любых других зданий, специалисты, занимающиеся планированием, должны изучить местные условия и разработать программу и проектные решения, учитывающие конкретные потребности и ограничения на конкретном ППГ.

В США на начальных этапах реализации любого нового проекта проводятся консультации с органами Федеральной инспекционной службы (Federal Inspection Services), которые эксплуатируют пункты пересечения границы. Эти органы участвуют в процессе проектирования как

## ВСТАВКА 6.4

### Отличительные черты зданий в пункте пересечения границы: положительный пример США

В «*Полном руководстве по проектированию зданий*» (Whole Building Design Guide), разработанном Национальным институтом строительных технологий США (US National Institute of Building Sciences), указаны пять аспектов, которые необходимо учитывать при проектировании ППГ и которые отмечены в «*Руководстве по проектированию наземных портов ввоза в США*» (US Land Port of Entry Design Guide).

- **Эстетический аспект.** Пункт пересечения границы должен свидетельствовать о радушном приеме, но в то же время отличаться безукоризненным и аккуратным деловым стилем, отражающим его официальный статус и серьезное назначение как правоохранительного учреждения. Этот стиль должен соответствовать региональным и местным тенденциям, учитывать принципы художественной архитектуры и воплощать особенности существующих исторических строений и местной среды.
- **Функциональный и практический аспекты.** Строительство ППГ следует планировать таким образом, чтобы он мог обеспечивать непрерывную и бесперебойную работу на долгую перспективу с учетом возможного увеличения грузо- и пассажиропотоков. Необходимо определить четкие схемы движения транспорта и персонала. Следует также учесть и такой фактор, как визуальное воздействие на приближающихся к ППГ людей; необходимо обеспечить, чтобы они хорошо видели сотрудников таможенной службы и чтобы в подходящих местах были установлены необходимые вывески и знаки. Кроме того, ППГ должны обеспечить проверку четырех основных потоков – передвигающихся в пешем порядке людей, некоммерческих автотранспортных средств, коммерческих автотранспортных средств и автобусов.
- **Производственный аспект.** Проектирование производственного здания основывается на пяти фунда-

ментальных принципах. Спроектированное здание должно отвечать санитарно-гигиеническим нормам и обеспечивать комфортную среду. Оно должно предусматривать возможность изменения порядка работы. Кроме того, оно должно иметь соответствующее техническое оснащение и надежную рабочую зону с работоспособными и регулярно обслуживаемыми инженерными системами, оборудованием и инструментами.

- **Аспект безопасности.** Хотя ППГ и должен быть оборудован всеми необходимыми системами безопасности, тем не менее, желательно, чтобы он не создавал впечатления «крепости». Зоны общественного пользования, наоборот, должны казаться доступными и гостеприимными. Неконтролируемых зон должно быть как можно меньше, и инспекторы должны иметь возможность визуально контролировать весь транспорт и людей. При этом зоны проведения досмотра должны располагаться таким образом, чтобы за ними могли без труда наблюдать сразу несколько сотрудников.

**Экологическая устойчивость.** В большинстве случаев ППГ никогда не закрывается: он работает круглые сутки семь дней в неделю. Его оборудование должно отвечать самым строгим промышленным стандартам и нуждаться лишь в минимальном обслуживании. ППГ должен отличаться низким энергопотреблением и бережным отношением к окружающей среде. Необходимо минимизировать вредное воздействие работающих на холостом ходу автомобилей (выхлопные газы, дым, тепло). В зданиях следует максимально использовать естественное освещение и естественную вентиляцию и, по возможности, уменьшить потребление воды.

Источник: Conway, 2010.

## ВСТАВКА 6.5

### Планировка ППГ: необходимые документы и нормы

При планировании новых ППГ, переоборудовании и модернизации старых, а также при проведении ремонта весьма желательно иметь соответствующие руководства по проектированию и нормы. В США, например, Администрация общих служб (General Services Administration) и ее подрядчики обязаны соблюдать требования «*Руководства по проектированию наземных портов ввоза в США*» (US Land Port of Entry Design Guide), а также ряда национальных норм. К этим нормам относится следующее:

- «*Технические нормы для Службы общественных зданий*» (Facilities Standards for the Public Buildings Service (FSPBS)). В этом документе указаны строительные нормы и правила, постановления федеральных органов и нормы Национальной ассоциации пожарной безопасности и Американского общества специалистов по испытаниям и материалам, необходимые для соблюдения при строительстве всех федеральных зданий, входящих в компетенцию Администрации

общих служб. Документ охватывает вопросы общего строительства зданий, их инженерных систем, отделки и качества, а также вопросы, касающиеся соблюдения строительных норм и правил, норм удобства доступа, исторических зданий, энергосбережения, использования красок на свинцовой основе, устойчивости конструкции, повторно используемых материалов, качества воздуха в помещениях, применения асбеста, уменьшения выделения радона, соблюдения экологической политики, метрических стандартов и оценки стоимости за срок службы. «Технические нормы для Службы общественных зданий» служат руководством в том, что касается обеспечения качества при планировке участка застройки и ландшафтной планировке, проектирования архитектуры и интерьера, проектирования и расчета конструкций (включая проектирование сейсмостойких конструкций), проектирования механических узлов, электрических устройств, противопожарного оборудования, а также



предъявляемых требований к проектированию и строительству.

- *Анализ проекта застройки, программа строительства объекта или технико-экономическое обоснование.* Данные документы определяют конкретный состав и объем работ, утвержденных для отдельных проектов строительства ППГ, в т. ч. требования по размещению, бюджеты проектов, графики выполнения работ и специфические требования, присущие индивидуальным проектам.
- *«Настольное руководство по ценовой политике для Службы общественных зданий Администрации общих служб» (GSA PBS Pricing Desk Guide - PDG).* В данном документе изложены принципы, которыми руководствуется Служба общественных зданий при определении стоимости недвижимого имущества с соответствующими инженерными сетями и инженерным оборудованием для федеральных организаций-арендаторов.
- *«Нормы и реконструкции и принципы реконструкции исторических зданий» (Standards for Rehabilitation and Guidelines for Rehabilitating Historic Structures).* Это документ определяет порядок действий и требования федеральных органов при ремонте и реконструкции исторических зданий.
- *Контракты на архитектурное проектирование.* Эти контракты определяют состав и объем индивидуальных проектов и их ответственность за инженерные сети и коммуникации. Кроме того, в них могут указываться различные пункты, которые необходимо соблюдать. К таким пунктам может относиться следующее: соблюдение строительных норм и правил, требования по обеспечению удобства доступа, требования по энергосбережению, политика и правила в области охраны окружающей среды, требования Администрации общих служб, метрические требования, обеспечение высокого качества проектирова-

ния, использование средств автоматизированного проектирования, Типовые технические условия Американского института архитекторов, требования по удалению опасных отходов, требования по совместному использованию, соблюдение принципов художественной архитектуры.

- *Нормы и стандарты Управления транспорта штата.* Проектирование автомобильных дорог должно осуществляться в соответствии с требованиями Управления транспорта соответствующего штата. Все схемы дорожного движения, все дорожные знаки и разметка должны соответствовать критериям, установленным в «Руководстве по единообразию устройств регулирования дорожного движения» (Manual on Uniform Traffic Control Devices - MUTCD), которое составляется Федеральным управлением шоссе США.
- *Местные нормы,* если это применимо. Вопросы соблюдения строительных норм и правил при строительстве и реконструкции федеральных зданий определяются «Техническими нормами для Службы общественных зданий» (Facilities Standards for the Public Buildings Service).
- *«Единые федеральные нормы по обеспечению удобства доступа» (Uniform Federal Accessibility Standards – UFAS) и «Руководство по обеспечению удобства доступа для американцев с ограниченными возможностями» (Americans with Disabilities Act Accessibility Guidelines – ADAAG).* Пункты пересечения границы должны проектироваться таким образом, чтобы быть доступными для лиц с ограниченными возможностями, как это предписано в вышеуказанных двух документах. Вопросы соответствия федеральных зданий нормам удобства доступа регулируются «Техническими нормами для Службы общественных зданий» (Facilities Standards for the Public Buildings Service).

Источник: US GSA, 2011.

## ВСТАВКА 6.6

### Пример задач, определенных в плане работ по модернизации дорожного пункта пересечения границы

В докладе о реализации проекта по реформированию экономической политики и повышению конкурентоспособности Монголии отмечаются следующие задачи, выполненные при модернизации дорожного ППГ между Монголией и КНР:

- проверка существующих карт, информации, статистических данных, национальных и международных стандартов, национальных архитектурных норм;
- получение экземпляров показательных проектов ППГ из других стран;
- сбор данных, инженерная съемка и испытания для проверки достоверности имеющейся информации, определение подходящей для ППГ современной улучшенной планировки и составление перечня критериев планировки ППГ в целях подготовки архитектурных чертежей и инженерно-технической документации;
- подготовка предварительного эскизного проекта ППГ, определяющего в т. ч. расположение новых соединительных подъездных дорог в соответствии с национальными и международными подрядными и техническими нормами;
- разработка подходящей методики материально-технического снабжения для строительства ППГ в комплексе с проектом тендерной документации, техническими условиями и перечнем строительных работ;
- выявление и решение административных проблем, способных замедлить реализацию проекта, включая получение необходимых разрешений, согласований, отвод земельных участков, обеспечение и перемещение коммуникаций, оценку воздействия на окружающую среду, а также удовлетворение требований законодательства о сохранении исторического наследия и охране исторических мест.

Источник: USAID, 2008, p. 6.

равноправные партнеры, чтобы гарантировать надлежащее применение критериев, сформулированных в «Руководстве по проектированию».

Руководства, касающиеся непосредственно проектирования ППГ, имеются не во всех странах. Тем не менее, строительные компании, подрядные строительные фирмы и



Знак таможи на пункте пересечения границы.

компания, занимающиеся автодорожным, электротехническим и гидротехническим строительством, обязаны соблюдать национальные нормы в области строительства, ремонта и содержания объектов. В министерстве общественных работ должен вестись учет таких национальных норм. Это позволит осуществлять анализ существующей ситуации и выявлять недостатки в любом имеющемся или разрабатываемом руководстве по проектированию ППГ. Разработка руководства – это непрерывный процесс. В приведенном примере перечислены некоторые из задач, которые приходилось выполнять при модернизации дорожного ППГ между Монголией и КНР. Это также может послужить руководством при модернизации других ППГ в регионе.

В руководстве по проектированию должны быть определены цели в отношении как небольших, так и крупных ППГ. Эти цели должны учитывать функциональные и практические аспекты, производственный аспект, требования по обеспечению безопасности, а также вопросы экологической рациональности. Далее в настоящей главе цели при проектировании ППГ будут рассмотрены более подробно.

#### ВСТАВКА 6.7

### Программы модернизации ППГ: пример передового опыта

Настоящий пример передового опыта касается программы модернизации наземных ППГ, реализованной США за счет средств, выделенных Конгрессом в соответствии с американским Законом о восстановлении и реинвестировании (Recovery and Reinvestment Act) от февраля 2009 г.

*Планы модернизации предполагали следующее:*

- осуществить техническое переоснащение и модернизацию инфраструктуры наземных ППГ в США;
- обеспечить выполнение Таможенно-пограничной службой США своих функций по охране границы при одновременном облегчении перемещения людей и торговли.

*Всего было выделено 420 млн. долл. США на:*

- проектирование и строительство новых наземных ППГ;
- ремонт и переоснащение существующих наземных ППГ.

*В результате применения методики под названием «оценка стратегических ресурсов»:*

- был разработан стратегический план модернизации существующих объектов и подготовлены рекомендации относительно будущих объектов;
- был сделан вывод о необходимости финансирования в размере более 6 млрд. долл. США для рекапитализации материально-производственных запасов ППГ;
- на основе объективных критериев был составлен перечень первоочередных потребностей в плане проектных капиталовложений. Расположенные в различных местах объекты были распределены по категориям в зависимости от их потребности в модернизации: объекты, у которых потребность в модернизации по оценочной шкале составляла от 83,3 до 100 баллов, были отнесены к категории «критиче-

ских», объекты с потребностью в модернизации от 66 до 83,29 балла – к категории «срочных», а объекты с потребностью в модернизации от 50 до 66 баллов – к категории «важных». Реконструировать требовалось протекающие крыши зданий, непрочные деревянные основания, поврежденные системы водоснабжения, строения, содержащие асбест, а также находящуюся в неудовлетворительном состоянии инфраструктуру, не способную обеспечивать работу современного оборудования.

*К основным причинам, по которым были разработаны такие планы модернизации, относилось следующее:*

- быстрая эволюция функций Таможенно-пограничной службы и ее практических нужд после событий 11 сентября 2001 г.;
- американские ППГ находились в эксплуатации в среднем уже 40 лет, некоторые – более 70 лет, без какой-либо модернизации со времени их постройки;
- перегрузка существующих объектов из-за возросших объемов перевозок и увеличения штата сотрудников;
- невозможность приспособить существующие объекты для использования развивающихся технологий досмотра;
- возрастание уровня проверок, требующих наличия более приспособленных для этого охраняемых рабочих зон.

Выдача подрядов на проведение этой модернизации преследовала три цели: обеспечить вливание средств в экономику, осуществить надлежащую модернизацию американских ППГ и привлечь к участию в проекте малый бизнес. Подрядные договоры были заключены с инженерными войсками Сухопутных сил США, с Администрацией общих служб США и непосредственно с малыми предприятиями.

*Источник: U.S. Customs and Border Protection, June 2009.*

Сотрудники контролирующих служб на границе не являются квалифицированными инженерами-строителями, геодезистами, слесарями-сантехниками или электриками, и поэтому нельзя рассчитывать, что они возьмут в руки малярные кисти и начнут красить стены или займутся ремонтом. Организация работ по проектированию, строительству и обслуживанию зданий и оборудования ППГ может основываться на различных моделях. В США, например, федеральным органом, занимающимся обслуживанием и ремонтом объектов на большинстве ППГ, является Администрация общих служб (US General Services Administration – GSA).

Полезные уроки можно извлечь, если рассмотреть то, как управляют имуществом своих ППГ пограничные службы других стран и как они решают собственные частные проблемы. Нелишне при этом также сопоставить примеры передовой практики, которые используются в схожих условиях. Каждая страна должна найти собственный путь к наиболее оптимальной стратегии в отношении ППГ. Необходимо разрабатывать нормы и руководства по проек-

тированию ППГ, стратегии в области развития технологий и находить способы финансирования.

Одним из примеров передового опыта, приведенного во Вставке 6.7, является Программа модернизации наземных ППГ, разработанная Таможенно-пограничной службой США. Разработка этой программы повлекла за собой принятие нового законодательства, которое санкционирует модернизацию наземных ППГ и предусматривает ее финансирование.

Планирование и строительство пунктов пересечения границы рекомендуется осуществлять совместно, при участии контролирующих служб обеих стран, разделяемых границей. Примером может служить сотрудничество в этой области между США и Канадой, а также между США и Мексикой (см. Вставку 6.8). Такое сотрудничество стало возможным благодаря Североамериканскому соглашению о свободной торговле, которое вступило в силу в 1994 г. и устранило многие торговые барьеры между Соединенными Штатами и их соседями. В результате сложившихся партнерств появился ряд полезных исследований, напри-

#### ВСТАВКА 6.8

##### Модернизация ППГ: сотрудничество между соседними странами

Исследование, проведенное совместно Федеральным управлением шоссейных дорог Министерства транспорта США и американо-мексиканским Совместным рабочим комитетом по планированию транспортных перевозок, показало, что объем грузовых перевозок между США и Канадой и Мексикой с 1990 г. увеличился на 170 %, возрастая в среднем на 8 процентов в год. В 2003 г. было зарегистрировано 13,3 млн. пересечений американо-канадской границы и 4,2 млн. пересечений американо-мексиканской границы. В 1994 г. Секретариат связи и транспорта Мексики и Министерство транспорта США подписали меморандум о взаимопонимании, который предусматривал создание Совместного рабочего комитета по планированию транспортных перевозок. С тех пор этот комитет координирует планирование и разработку проектов в области смешанных перевозок через американо-мексиканскую границу. В 2000 г. Министерство транспорта США и Министерство транспорта Канады подписали меморандум о сотрудничестве, в соответствии с которым была создана американо-канадская Рабочая группа по вопросам трансграничных перевозок.

##### США и Мексика

Основным направлением деятельности Совместного рабочего комитета является планирование наземных перевозок и обеспечение быстрого, безопасного и экономичного перемещения людей и грузов через границу. К его задачам относятся улучшение трансграничного взаимодействия между правительствами Мексики и США, а также между американскими и мексиканскими штатами по обе стороны границы; разработка согласованных планов сухопутных перевозок и оценка текущего и будущего воздействия транспортного спроса на транспортную инфраструктуру. Совместный рабочий комитет проводит свои заседания дважды в год, поочередно в каждой стране. В ходе исследова-

ния, проведенного комитетом в 1998 г., были изучены: приграничная транспортная инфраструктура обеих стран, обеспечиваемые коммерческим автотранспортом товаропотоки, процессы планирования перевозок, а также возможности по обработке растущего товаропотока через границу. Одним из важных результатов исследования стало создание базы данных, которая пополняется Федеральным управлением шоссейных дорог США и Мексиканским институтом транспорта и содержит информацию о товарных и транспортных потоках через пункты пересечения границы, социально-экономическую информацию о приграничных районах, информацию о существующих, планируемых ППГ и о совершенствовании пограничной инфраструктуры.

##### США и Канада

Основная задача Рабочей группы по вопросам трансграничных перевозок заключается в повышении уровня и скорости взаимодействия между министерствами транспорта США и Канады, а также в обеспечении обмена информацией по представляющим взаимный интерес вопросам трансграничных перевозок. В состав членов рабочей группы входят планирующие организации соседних городов, торговые палаты, объединения заинтересованных сторон и представители частного сектора. К числу организаций-участников со стороны США относятся Федеральное управление шоссейных дорог, министерства транспорта приграничных штатов, Таможенно-пограничная служба, Государственный департамент США и Администрация общих служб. Участниками со стороны Канады являются Министерство транспорта Канады, правительства провинций и территорий, Министерство иностранных дел Канады, Управление пограничных служб Канады и Инспекция по контролю за качеством пищевых продуктов.

Источник: Hochman 2005, pp. 1–14.

## ВСТАВКА 6.9

### Организации, обычно представленные на дорожных ППГ (наземных портах ввоза) в США

Как указано на вебсайте Администрации общих служб США (раздел «*Agencies Typically Located at LPOE*» - «Организации, представители которых обычно присутствуют в наземных портах ввоза»), в наземных портах ввоза (ППГ) имеются представители следующих организаций:

*Служба общественных зданий (Public Buildings Service) Администрации общих служб (General Services Administration – GSA).* Администрация общих служб в лице своей Службы общественных зданий отвечает за проектирование и строительство ППГ, а также за аренду некоторых ППГ. Кроме того, Администрация общих служб осуществляет общее руководство ППГ и занимается решением таких задач, как техническое обслуживание и ремонт.

*Таможенно-пограничная служба США (US Customs and Border Protection – CBP).* На Таможенно-пограничную службу возложена задача облегчать законное перемещение товаров и людей и в то же время обеспечивать защиту и оборону Соединенных Штатов в целом. Сотрудники этой службы на ППГ обычно занимаются проверкой товаров и лиц, въезжающих на территорию США. Пограничная охрана США (US Border Patrol) входит в состав Таможенно-пограничной службы, но ее сотрудники в проверках на ППГ участия не принимают.

*Федеральное управление шоссейных дорог Министерства транспорта США (The Department of Transportation's Federal Highway Administration – FHWA).* Федеральное управление шоссейных дорог взаимодействует с организациями на уровне штата, федеральными и международными организациями в целях обеспечения безопасного и быстрого перемещения людей и товаров через границу. Вместе со своими организациями-партнерами в Мексике и Канаде Федеральное управление шоссейных дорог США создает совместные рабочие группы, задача которых – способствовать повышению безопасности и мобильности на ППГ.

*Управление по контролю за продуктами и лекарствами США (U.S. Food and Drug Administration – FDA).* Данное управление проводит проверки для осуществления контроля за импортом продуктов питания, лекарств, косметических средств, медицинских приборов, биологических продуктов, кормов для животных, ветеринарных препаратов, а также радиационного оборудования.

*Служба охраны рыбных ресурсов и диких животных США (U.S. Fish and Wildlife Service – F&WS).* Эта служба регулирует импорт птиц и диких животных, защищаемых Международной конвенцией о торговле видами дикой флоры и фауны, находящимися под угрозой исчезновения, и Законом 1992 г. о сохранении диких птиц.

*Федеральное бюро расследований (Federal Bureau of Investigation – FBI) и Управление по борьбе с наркотиками (Drug Enforcement Agency – DEA) Министерства юстиции США.* Правоохранительные ведомства в составе Министерства юстиции США, к числу которых относятся Федеральное бюро расследований и Управление по борьбе с наркотиками, взаимодействуют с Таможенно-пограничной службой и Бюро по контролю за соблюдением иммиграционного и таможенного законодательства, когда проводимые ими расследования касаются нарушений иммиграционных законов.

*Центр по контролю заболеваемости (Centre for Disease Control – CDC).* Этот центр занимается разработкой и

реализацией стратегий для контроля заболеваемости людей и животных, а также контроля грузов и транспортных средств, прибывающих на американские ППГ. Центр контролирует операции по надлежащему применению научных данных в программах, используемых для мониторинга импорта карантинных и других конкретных болезней.

*Бюро по контролю за соблюдением иммиграционного и таможенного законодательства (Bureau of Immigrations and Customs Enforcement – ICE).* Задача этого бюро – обнаруживать и предупреждать террористические акты и преступления путем выявления людей, денежных средств и материалов, используемых для поддержки террористических и криминальных структур. В отличие от Таможенно-пограничной службы, компетенция которой ограничивается правоохранительной деятельностью на границе, данное бюро расследует нарушения иммиграционного и таможенного законодательства на всей территории Соединенных Штатов. Кроме того, бюро отвечает за сбор, анализ и распространение стратегической и тактической оперативной информации, имеющей отношение к национальной безопасности, охране инфраструктуры и незаконному перемещению людей, денег и грузов внутри Соединенных Штатов.

*Управление транспортной безопасности (Transportation Security Administration – TSA).* Создание этого управления стало прямым результатом событий 11 сентября 2001 г. Задача управления – обеспечивать безопасность на воздушных, автомобильных и железнодорожных транспортных системах США в целях свободного перемещения людей и грузов.

*Пограничная охрана США (US Border Patrol – USBP).* Пограничная охрана обеспечивает соблюдение иммиграционного законодательства США и других федеральных законов как вдоль границы между официальными ППГ, так и внутри территории страны. В настоящее время Пограничная охрана является военизированной правоохранительной службой в составе Министерства национальной безопасности. Ее основная задача – обнаруживать и предотвращать проникновение на территорию страны террористов, ввоз оружия массового поражения, нелегальный въезд иностранных граждан, а также препятствовать контрабанде наркотиков и другой преступной деятельности.

*Министерство сельского хозяйства США (Department of Agriculture – USDA).* Министерство сельского хозяйства определяет аграрную политику, соблюдение которой контролируется Таможенно-пограничной службой. Среди всего прочего, Министерство сельского хозяйства осуществляет контроль за бездомными и беспризорными животными, проводит ветеринарный осмотр импортируемых животных после их ввоза и помогает уведомлять принимающие штаты о перемещениях домашнего скота.

*Центральное разведывательное управление (Central Intelligence Agency – CIA).* Центральное разведывательное управление (ЦРУ) играет важную роль в усилиях по предотвращению проникновения террористов и других иностранных агентов на территорию страны. ЦРУ информирует Службу иммиграции и натурализации о потенциальных террористах, в т. ч. о возможных тайных агентах и диверсантах, предпринимающих попытки проникнуть на территорию Соединенных Штатов.

*Источник: US GSA, 2011.*

мер, анализ быстрых и недорогих способов устранения «узких мест» в инфраструктуре и управлении дорожным движением, которые замедляют передвижение людей и товаров на американо-мексиканской границе. Подобные инициативы полезны для любой службы на границе, испытывающей проблемы из-за затруднений с организацией дорожного движения на своих ППГ.

В 1968 г. Экономический и социальный совет ООН подготовил текст Венской конвенции о дорожных знаках и сигналах. Эта конвенция представляет собой международный договор, призванный повысить безопасность дорожного движения путем международной стандартизации знаков, устанавливаемых на автомобильных дорогах.

Международный дорожный знак, обозначающий находящийся впереди пункт пересечения границы, представляет собой белый круг с красным окаймлением и с горизонтальной красной полосой посередине. Выше или ниже горизонтальной полосы обычно имеется надпись «Douane» (по-французски - «таможня» - Прим. пер.) с переводом на местный язык. И хотя иногда вместо нее на знаке присутствует надпись «Полиция», тем не менее ППГ очень часто считаются именно «таможенными» пунктами или постами. Порой это приводит к не совсем правильному пониманию назначения ППГ. Несмотря на то, что написано на дорожном знаке, обозначающем пункт пересечения границы, назначение такого пункта – обеспечивать соблюдение пограничного режима. А эта задача выполняется несколькими разными организациями, или контролирующими службами на границе, а не только таможенными органами. В качестве показательного примера можно назвать три из таких организаций:

- министерство транспорта – контрольное взвешивание автотранспорта, сбор дорожных налогов, проверка соблюдения транспортных разрешений и лицензий, проверка квот на ввоз;
- министерство сельского хозяйства – ограничение распространения инфекций с помощью таких мер, как карантин и дезинфекция;
- министерство здравоохранения – фитосанитарный контроль, проверка сертификатов качества пищевых продуктов.

В некоторых странах таможенные органы выполняют функцию иммиграционного контроля. В США действует принцип «одного лица на границе», в соответствии с которым все первоначальные проверки документов выполняются таможенными сотрудниками, которые, в свою очередь, сообщают о каких-либо проблемах, несоответствиях или особых потребностях представителям других соответствующих служб (см. Вставку 6.9). Такой порядок ускоряет движение как коммерческого, так и пассажирского автотранспорта.

На ППГ с низкой интенсивностью движения держать представителей многих служб не имеет смысла. В таких случаях может оказаться целесообразным обучить таможенных работников выполнять функции не только имми-



«Радужный мост» у Ниагарского водопада, связывающий США и Канаду.

грационного и паспортного, но и других видов контроля (многопрофильная подготовка).

При планировании нового или реконструкции и модернизации старого ППГ необходимо учитывать, представители каких пограничных служб будут на нем работать. На обычных ППГ в Соединенных Штатах, к примеру, присутствуют представители примерно двенадцати разных организаций.

## 6.2 Инфраструктура и ресурсы для небольших пунктов пересечения границы

Вопросы обеспечения безопасности и облегчения торговли на небольшом ППГ, через который проходит 50 автомашин в день, имеют такое же приоритетное значение, как и на крупных ППГ, через которые проходит по 5 тыс. автомашин в час. Типовой проект небольшого ППГ был разработан в США, у которых имеется примерно пятьдесят таких объектов на северной границе с Канадой. Благодаря этому удалось сократить не только объем работ, необходимых для планирования и проектирования новых объектов подобного рода, но и время реализации таких проектов. Нижеприведенные примеры передового опыта могут помочь пограничным службам и министерствам общественных работ других государств разработать собственные типовые проекты небольших ППГ.

## 6.2.1 Планировка небольших ППГ

В настоящем подразделе представлены различные виды планировки небольших ППГ, то есть различные варианты проектирования, которыми можно воспользоваться для реконструкции существующих и планирования новых объектов. Данные варианты планировки пригодны для ППГ, где объемы потоков автомобилей и людей не оправдывают вложения больших денежных сумм. Они предусматривают наличие отдельных коридоров для движения пешеходов и автомашин, т. к. по соображениям безопасности людей, пересекающих границу в пешем порядке, целесообразно пропускать отдельно от автотранспорта. Необходимо, чтобы сотрудники контролирующих служб имели возможность спокойно выполнять первичный и вторичный досмотр автотранспортных средств и грузов, не отвлекаясь на большое число пешеходов.

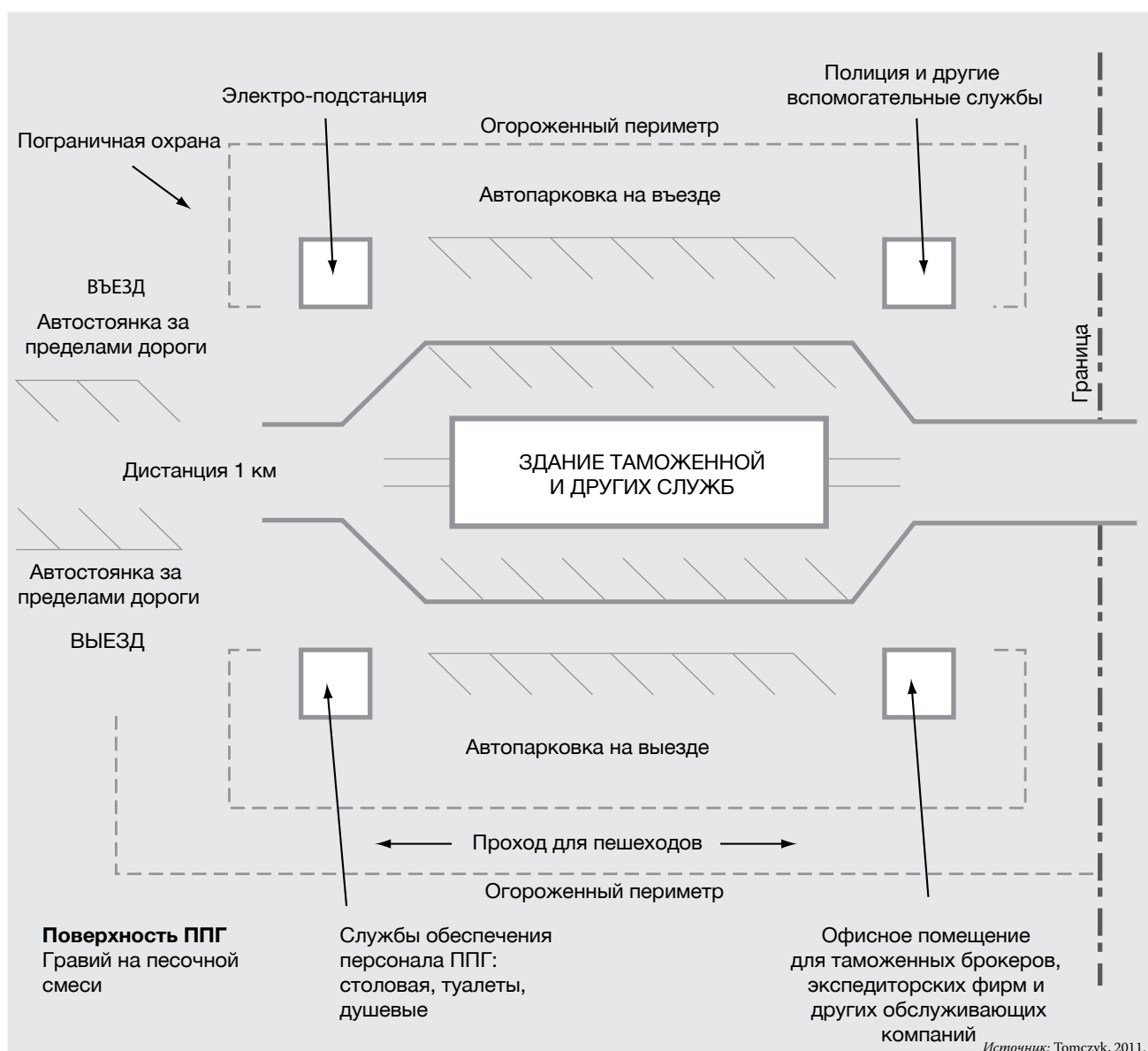
На рис. 6.1 показана рекомендуемая схема дорожного ППГ с низкой интенсивностью движения (количество

въезжающих и выезжающих грузовых автомобилей составляет 50-100 шт. в день), с отдельными экспортными и импортными транспортными потоками. Люди, пересекающие границу в пешем порядке, не имеют доступа в те зоны ППГ, где перемещается автотранспорт.

При такой схеме офисы таможенной и других пограничных служб располагаются все в одном здании, расположенном в центре. На небольшом ППГ подобной планировки водителям грузовиков необходимо припарковать свой автотранспорт и проследовать в здание таможни для выполнения формальностей.

Автомашины, проходящие проверку документов, как на въезде, так и на выезде (импорт и экспорт) паркуются «елочкой» (т.е. под углом), чтобы не перегораживать проезд для других автомобилей, если у кого-то уйдет на проверку больше времени. На этих парковках должно быть достаточно места для размещения передвижного рентгеновского аппарата, с помощью которого таможенные

Рис. 6.1 Типовая схема небольшого пункта пересечения границы (до 100 автомашин в день)



работники могли бы проводить выборочные проверки автотранспорта. Для осуществления сотрудниками таможенной или иной пограничной службы более тщательного физического досмотра товаров и (или) автотранспортных средств, рекомендуется оборудовать специально огороженное для этого место, куда можно было бы отогнать автомобиль. Кроме того, необходимо предусмотреть возможность развернуть автотранспорт с отсутствующей или неполной документацией на груз или на автомобиль таким образом, чтобы не создавать заторов на ППГ. Любая автостоянка должна располагаться на удалении не менее одного километра от ППГ, чтобы не превращать его территорию в зону парковки и отдыха водителей.

На нижеприведенных рис. 6.2 и 6.3 показаны две схемы ППГ с низкой интенсивностью движения – в данном случае менее 50 автомашин в день. В обоих примерах учитывается возможное наличие режимной зоны, например, у берега реки или вокруг моста. Такие схемы ППГ пригодны как для сельских, так и для городских условий.

На обеих схемах потоки автотранспорта на въезд и выезд разделены, а автостоянка находится за пределами контрольной таможенной зоны. Для людей, пересекающих границу в пешем порядке, должен быть предусмотрен отдельный вход и контролируемый проход с сотрудником пограничной охраны и (или) полицейским контрольно-пропускным пунктом.

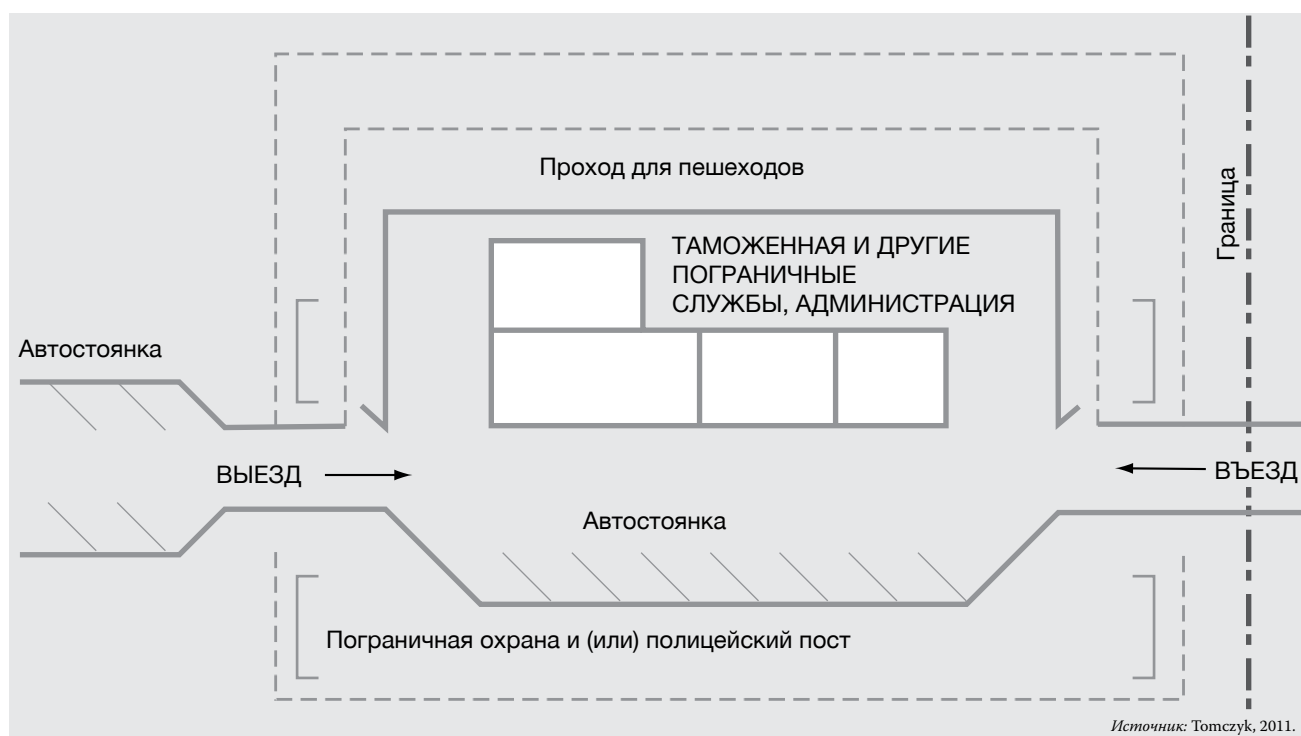
На всех этих схемах потоки автотранспорта на въезд и выезд разделены, а стоянка грузового автотранспорта находится за пределами контрольной таможенной зоны (территории ППГ). Люди, пересекающие границу в пешем

порядке, отделены от автотранспорта, и для них имеется отдельный вход и контролируемый проход.

Еще одним аспектом, который необходимо учитывать при проектировании ППГ, особенно при ограничении расходов, являются строительные материалы. Использование бетона или кирпича гарантирует прочность и долговечность здания, но его строительство будет сравнительно дорогим. Менее дорогостоящим вариантом является использование модульных передвижных конструкций, например, переоборудованных грузовых контейнеров. Малая интенсивность движения на небольших ППГ означает, что окружающую территорию, въезды и выезды можно покрыть местным гравием или каменной крошкой. В качестве ограждения можно использовать проволочную сетку в сочетании с колючей проволокой.

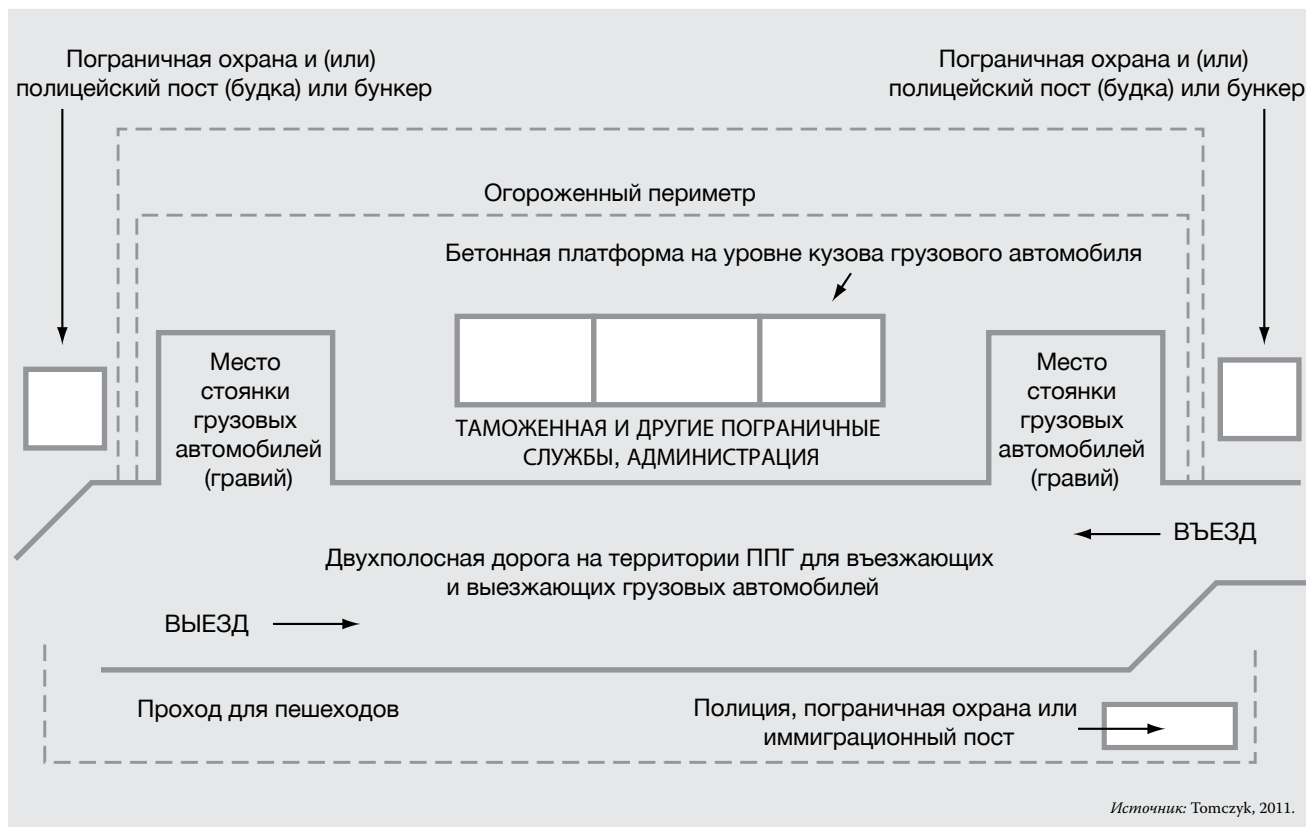
Независимо от вида конструкции административное здание на небольшом ППГ в зависимости от конкретных потребностей должно иметь достаточную площадь для осуществления: 1) паспортного контроля; 2) санитарной инспекции; 3) сельскохозяйственной инспекции; 4) таможенного оформления экспорта и импорта. В идеале должны также иметься помещения для размещения компьютерной системы и средств телефонной и радиосвязи, для надежного хранения конфискованных предметов, для кабинетов начальника ППГ (таможни), руководителей других пограничных служб и их сотрудников, для столовой с кухней и для туалетов. К прочим необходимым условиям могут относиться помещения для проживания персонала, душевые, комната для заседаний и занятий, хранилища для продуктов питания и медикаментов, а также резервный генератор.

Рис. 6.2 Схема пункта пересечения границы с низкой интенсивностью движения (до 50 автомашин в день)



Источник: Tomczyk, 2011.

**Рис. 6.3** Схема пункта пересечения границы с низкой интенсивностью движения (до 50 автомашин в день) рядом с берегом реки или мостом



## 6.3 Инфраструктура и ресурсы для крупных пунктов пересечения границы

Как уже отмечалось выше, при проектировании новых крупных пунктов пересечения границы либо реконструкции и модернизации уже существующих необходимы соответствующие руководства и рекомендации. И хотя многое из того, что говорилось о небольших дорожных ППГ, относится в равной степени и к крупным пунктам, последние выполняют ряд дополнительных задач. Крупные ППГ, по определению, ежедневно пропускают большое количество автомобилей. Для того, чтобы делать это эффективно, быстро и без лишних затруднений, им требуется ощутимо больше оборудования, чем небольшим ППГ. Кроме того, процесс проверки на них состоит из нескольких этапов, для каждого из которых требуется особый набор ресурсов. Более подробно об этих этапах будет рассказано ниже.

### 6.3.1 Критерии передового опыта в области управления крупными пунктами пересечения границы

Многие из критериев передового опыта в области управления крупными пунктами пересечения границы аналогичны таким же критериям для небольших ППГ. В обоих случаях улучшение показателей работы и сокращение за-

держек обеспечивается благодаря определенным, связанным с управлением особенностям и методам, к числу которых относится следующее:

- хорошие условия труда для персонала;
- надлежащая планировка здания и территории ППГ, способствующая ускорению движения автотранспорта, въезжающего в страну и выезжающего из страны;
- простые схемы движения въезжающего и выезжающего автотранспорта, обеспечивающие постоянную скорость потока;
- управление рисками, предполагающее выборочный контроль автотранспорта и грузов, и база данных по оценке рисков;
- полосы ускоренного оформления для коммерческого автотранспорта и автобусов с предварительным уведомлением (предварительной подачей декларации);
- охраняемые здания и зоны ППГ;
- система «единого окна»;
- общие принципы деятельности для таможенных, иммиграционных и других пограничных служб на ППГ;
- совместное проведение проверок таможенными, иммиграционными и другими пограничными службами;
- использование современных информационных технологий, средств радио- и спутниковой связи;





Пункт пересечения границы между Сербией и Хорватией около с. Батровци.

- применение таможенных компьютерных систем, таких как WAN (глобальная вычислительная сеть) или АСИКУДА (Автоматизированная система обработки таможенных данных);
- наличие площадей для приписных таможенных складов;
- регулярный анализ показателей работы ППГ.

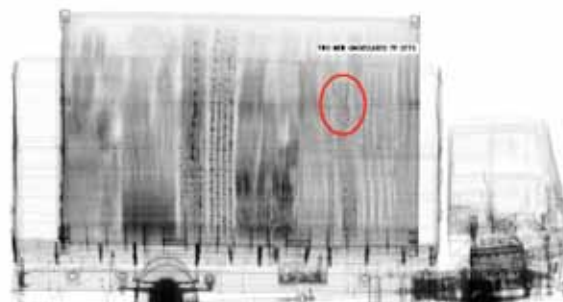
### 6.3.2 Контрольная аппаратура и порядок действий на полосе первичной проверки

В отношении полос первичной проверки имеется целый ряд рекомендаций. Эти полосы следует устраивать таким образом, чтобы автомобили могли подъезжать к ППГ без длинных очередей и без длительного ожидания перед закрытым шлагбаумом. Тем не менее, на полосах первичной проверки должны быть предусмотрены способы замедления движения автотранспорта перед контрольным постом, такие как асфальтовый гребень поперек проезжей части («лежачий полицейский») и бетонные блоки, изменяющие направление движения. Это даст сотрудникам службы безопасности дополнительное время, чтобы среагировать в случае обнаружения физической угрозы.

Для противодействия выявленным или предполагаемым угрозам полоса первичной проверки должна быть оборудована различной аппаратурой обнаружения. Автомашины, водители и пассажиры, представляющие угрозу, в зону за пределами полосы первичной проверки допускаться не должны. В некоторых странах въезды на ППГ могут оборудоваться защитой от воздействия взрыва.

Для задержания автомашин, водителей и пассажиров, представляющих угрозу, на каждой полосе первичной проверки должно находиться необходимое количество специально подготовленных сотрудников. На ППГ должны быть предусмотрены зоны, куда можно перенаправить автомашины, водителей и пассажиров для задержания. Эти зоны должны быть надежно отгорожены от остальной территории ППГ.

Для выявления угроз необходимо следующее оборудование и информация:



Сканирование грузовика выявляет незадекларированные товары.

#### *Аппаратура обнаружения радиоактивных материалов*

Аппаратура обнаружения радиоактивных материалов необходима для каждой полосы первичной проверки; результаты сканирования должны храниться в архиве.

Легковые и грузовые автомобили и автобусы, вызвавшие срабатывание аппаратуры обнаружения, должны подвергаться карантину в надежно огороженных зонах, оборудованных системами видеонаблюдения.

Потенциально опасные автомобили, вызвавшие срабатывание аппаратуры обнаружения радиоактивных материалов, должны находиться в зоне, отделенной от остальной территории ППГ. Персоналу ППГ входить в карантинную зону запрещается.

#### *Аппаратура распознавания номерных знаков автомобилей*

На каждой полосе первичной проверки должен быть установлен считыватель, или сканер автомобильных номерных знаков, подключенный к компьютерным системам таможенной службы, службы безопасности и пограничной охраны (полиции). Последние, в свою очередь, должны быть подключены к национальной регистрационной базе данных автотранспортных средств. В США, например, автомобильные номерные знаки, просканированные на полосах первичной проверки ППГ, сопоставляются с информацией, хранящейся в базах данных Таможенной службы Министерства финансов (US Treasury Enforcement Communications System – TECS) и Национального центра информации о преступлениях (National Crime Information Centre – NCIC), на предмет возможного выявления лиц, подозреваемых в совершении преступления. Аппаратура распознавания номерных знаков состоит из приемников инфракрасного излучения, компактной стробоскопической системы подсветки, видеокамеры, процессора и преобразователя интерфейсов, позволяющего подключать аппаратуру распознавания к вышеупомянутым базам данных TECS и NCIC (Conway, 2010).

Необходимо, чтобы в национальные регистрационные базы данных автотранспортных средств постоянно вводилась информация о краденом автотранспорте и другая

важная информация, касающаяся отдельных легковых автомашин, автобусов и автомобилей для коммерческих перевозок.

Автомобили, вызвавшие подозрение, должны помещаться в охраняемую зону. Для их водителей и пассажиров необходимо предусмотреть отдельную огороженную зону ожидания. При этом во время ожидания водители и пассажиры не должны иметь доступа к автомобилям, подвергаемым проверке и досмотру.

### **Аппаратура обнаружения взрывчатых веществ**

Каждая полоса первичной проверки должна быть оснащена современной аппаратурой обнаружения взрывчатых веществ, откалиброванной таким образом, чтобы различать вещества органического и неорганического происхождения. Кроме того, службы безопасности могут использовать на въезде служебно-розыскных собак. Технологии обнаружения взрывчатых веществ постоянно развиваются и совершенствуются, регулярно требуют вложения новых средств, причем не только в технические средства, но и в обучение персонала и руководства.

### **Аппаратура обнаружения наркотических веществ**

Первый контроль можно осуществлять на всех полосах первичной проверки с помощью аппаратуры обнаружения наркотических веществ и специально обученных собак-ищек.

### **Заблаговременная информация**

Руководители таможенной и иных контролирующих служб на ППП должны получать заблаговременные электронные уведомления об автотранспортных средствах и грузах от известных (или «проверенных») торговых, экспедиторских и транспортных компаний. Подробнее о методах раннего оповещения см. в Главе 5 «Управление рисками и выборочность». Благодаря регулярному получению информации такого рода повышается эффективность работы ППП. «Проверенные» экспедиторские и транспортные компании могут сообщать регистрационные номера автомобилей, сведения о грузе, а также фамилии и номера водительских удостоверений водителей, их гражданство и номера паспортов.

Получив информацию по системе раннего оповещения, руководители контролирующих служб могут принимать решение относительно того, каким автомобилям можно проходить процедуру ускоренного экспортного и импортного таможенного оформления, а сотрудники таможенной службы могут приступать к оценке риска. В идеале на ППП должны быть полосы ускоренного экспортного и импортного оформления для коммерческих автомобилей, принадлежащих транспортным и экспедиторским компаниям, отнесенных к группе низкого риска.

Службам на границе также необходима заблаговременная

информация об ожидаемых опасных и химических грузах. При наличии такой информации персонал ППП может начинать планировать процедуру проверки и оформления еще до прибытия грузовиков с подобным грузом. Для грузового автотранспорта с опасными и химическими грузами необходима отдельная полоса движения и изолированное место стоянки.

## **6.3.3 Аппаратура и порядок действий при проверке грузов после въезда автотранспорта на ППП**

### **Аппаратура рентгеновского контроля грузов**

На крупных ППП таможенным органам рекомендуется выделять средства на установку нескольких стационарных аппаратов для рентген-сканирования. Такие аппараты (их называют также стационарными грузовыми рентгеновскими аппаратами туннельного типа) потребляют очень много электричества, что накладывает определенные ограничения на их использование.

Чтобы определить, какие автомобили следует подвергать сканированию на рентгеновском аппарате, следует использовать методику управления рисками. Если проверять все 100 % автомобилей, это увеличивает время таможенного оформления, повышает торговые издержки и создает дополнительные сложности для персонала ППП в плане безопасности и контроля.

Технология бесконтактной рентгеноскопии для обследования грузового автотранспорта и контейнеров продолжает развиваться и совершенствоваться. Таможенные органы самостоятельно решают, какая именно технология в максимальной степени отвечает их потребностям. Кроме того, с ростом объемов перевозок необходимо соответствующим образом наращивать и оснащать рентгеновскими аппаратами, а это подразумевает долгосрочное бюджетное планирование. В настоящее время для обследования контейнеров обычно применяются детекторы отраженного рентгеновского и гамма-излучения. Некоторые рентгеновские сканеры позволяют обследовать до 50-80 грузовых автомобилей в час в зависимости от того, насколько хорошо налажено регулирование движения



**Проверка груза с помощью мобильной аппаратуры в России.**

на подъездном пути. Персонал ППГ должен проходить специальное обучение по вопросам применения рентгеновских аппаратов. Кроме того, должна быть разработана методика, в соответствии с которой результаты каждого сканирования будут заноситься в базу данных таможенно-пограничной службы для их последующего анализа на основе различных критериев.

На пунктах пересечения границы должна быть предусмотрена вторая зона проверки – для автомобилей, подвергаемых более тщательному физическому досмотру (или второму этапу проверки). Стационарные рентгеновские аппараты туннельного типа необходимо устанавливать там, где имеется достаточное место для парковки, чтобы ожидающие в очереди грузовые автомобили не блокировали проезд для остального автотранспорта на ППГ.

Автомобили, прошедшие проверку на аппаратах рентгеновского сканирования, могут проезжать в зону для оформления таможенных документов. Для ускорения процесса сотрудники таможенной службы могут принимать у водите-

лей документы на груз, пока автомашины ожидают своей очереди перед рентгеновским аппаратом.

### **Мобильная аппаратура для досмотра грузов**

Компании, производящие мобильные рентгеновские аппараты, постоянно улучшают их технические характеристики. Таможенные органы следует предусматривать бюджетные средства для регулярной замены, ремонта и технического содержания оборудования.

### **Другие аспекты, касающиеся контрольной аппаратуры на ППГ**

Пограничные службы должны самостоятельно определять необходимые технические требования к своей контрольной аппаратуре. Им следует проводить совместные межведомственные учения для обучения сотрудников действиям при срабатывании сигнала тревоги во время использования такой аппаратуры.

Нижеприведенный перечень контрольной аппаратуры для ППГ носит рекомендательный характер. В реально-

**Вставка 6.10 составлена на основе материалов с сайта Федеральной таможенной службы Российской Федерации (2011 г.).**

#### **ВСТАВКА 6.10**

### **Новые передовые системы таможенного контроля на ППГ: пример России**

В Российской Федерации приграничные контрольно-пропускные пункты оснащаются современными средствами, позволяющими обнаруживать и выявлять делющиеся и радиоактивные материалы и, таким образом, предотвращать их незаконное перемещение.

Примерно 97 % всех таможенных постов оснащены системой радиационного контроля «Янтарь», в то время как на 85 % объектов имеются переносные устройства радиационного контроля.

В 2010 г. с помощью системы «Янтарь» было выявлено множество правонарушений: в 765 случаях была приостановлена таможенная очистка грузов и автотранспорта, а в 170 случаях был запрещен ввоз в Российскую Федерацию товаров, загрязненных радиоактивными веществами.

Применение на контрольно-пропускных пунктах новых бесконтактных сканеров позволяет производить быстрое рентгеновское сканирование контейнеров, автомобилей и грузов без их вскрытия и разгрузки, что значительно повышает технический уровень таможенного контроля.

В 2010 г. таких устройств обнаружения на российских приграничных контрольно-пропускных пунктах было 52 (42 мобильных и 10 стационарных). С их помощью таможенные органы провели 809 тыс. досмотров грузов и автомобилей. В результате на границе Таможенного союза сотрудниками Таможенной службы было задержано три партии запрещенных наркотических веществ общим весом 56 кг, и в 140 случаях был наложен запрет на ввоз товаров и автомобилей. В результате выявления нарушений таможенных правил было возбуждено 2278 административных дел и 41 уголовное дело.

Устройства обнаружения подобного типа значительно повышают уровень таможенного контроля и оптимизируют процедуры таможенного оформления, помогают сотрудникам быстро выявлять нарушения таможенного законодательства и сокращают эксплуатационные расходы (в т. ч. время) иностранных торговых компаний. Самая большая сложность здесь всегда заключалась в контроле крупногабаритных грузов и автомобилей (т.е. воздушные, морские и железнодорожные контейнеры, рефрижераторы и грузовые автотранспортные средства), для которого прежде требовались трудоемкие и отнимающие много времени погрузочно-разгрузочные операции. Внутренние детали и узлы автомобилей также могут использоваться для сокрытия контрабандных товаров. Вышеупомянутые устройства обнаружения позволяют сотрудникам таможенной службы в считанные минуты получить рентгеновское изображение крупногабаритного груза и приступить к его тщательному исследованию на предмет наличия каких-либо подозрительных предметов.

В 2010 г. российская Таможенная служба приобрела 491 ед. аппаратуры для таможенного контроля различных видов и различного назначения. Среди них были рентгеновские аппараты и ТВ-мониторы, портативные рентгенофлуоресцентные анализаторы, комплекты для таможенного досмотра воздушных судов, портативные устройства для обнаружения лесоматериалов листовых и хвойных пород, комплекты технических видеоскопов, электрохимические анализаторы для обнаружения драгоценных камней и драгоценных металлов и т. д.

сти выбор будет зависеть от размеров и условий работы каждого конкретного ППГ.

**Таблица 6.1 Перечень аппаратуры и приборов для крупных пунктов пересечения границы**

Наименование
Рамочный металлодетектор
Сканер для проверки первичных документов (например, паспортов) и устройство проверки подлинности виз и валюты
Устройство для проверки вторичных документов и валюты
Переносное оборудование для обнаружения паров взрывчатых и наркотических веществ
Стационарная аппаратура для обнаружения следов химических, взрывчатых, биологических и наркотических веществ
Переносной прибор для инфракрасной спектроскопии
Рамочный детектор следов взрывчатых и наркотических веществ
Оборудование таможенного поста, в т. ч. устройства считывания документов, считыватели биометрических данных, сканер радужной оболочки глаза, а также устройства распознавания отпечатков пальцев и лиц
Устройство считывания биометрических идентификационных карт
Коротковолновая базовая радиостанция, с антенной
Коротковолновая радиостанция на квадроцикле, с антенной
Электрогенератор(ы) 35 кВт
Компьютерная рабочая станция (приспособленная для работы в условиях данной страны)
Аппаратура обнаружения контрабанды
Цифровая фотокамера
Портативный дальномер
Стационарный рентгеновский сканер (ы) туннельного типа для проверки грузовых автомобилей и контейнеровозов
Мобильный рентгеновский сканер (ы) туннельного типа для проверки грузовых автомобилей и контейнеровозов
Стационарное устройство(а) распознавания автомобильных номерных знаков
Стационарная аппаратура обнаружения радиоактивных материалов
Считывающие устройства системы электронного обмена данными / системы радиочастотной идентификации и специальные идентификационные метки для грузовых автомобилей и контейнеров

*Источник: Tomczyk, 2011 и EU WOMCA, 2011.1.*

### 6.3.4 Прочие услуги на крупных пунктах пересечения границы

На крупных дорожных ППГ, расположенных рядом с городами или иными населенными пунктами, часто находятся представители частного сектора, торговли и др. К ним относятся:

- таможенные брокеры;
- представительства банков и пункты обмена валюты;
- магазины беспошлинной торговли;
- кафе и закусочные;
- консульские учреждения;
- гостиницы;
- автомобильные стоянки;
- автомастерские;

- представительства экспедиторских и транспортных компаний.

Некоторые страны разрешают водителям коммерческого автотранспорта получать въездные визы на своих ППГ. Визы могут оформляться и пассажирам автомобилей и автобусов, если имеющиеся на ППГ информационные системы и оборудование позволяют это.

Несмотря на то, что определенная ситуация на границе может оказаться выгодной для местного социально-экономического развития (из-за долгого времени ожидания в очередях водители и пассажиры автотранспорта вынуждены становиться клиентами придорожных кафе и ресторанов, которые от этого только выигрывают), присутствие частного сектора должно быть дозированным ввиду соображений безопасности и необходимости эффективной обработки грузов. Организации, оказывающие коммерческие услуги на ППГ, часто способствуют неофициальной трансграничной деятельности и неконтролируемому перемещению лиц через границу, а также таким явлениям, как подкуп официальных лиц коммерческими структурами с целью максимальной задержки автомашин, ожидающих оформления. На некоторых ППГ имеются магазины и рынки в непосредственной близости от зданий официальных служб. Многочисленные покупатели на складах и рынках становятся причиной дорожных заторов и создают для сотрудников пограничных служб дополнительные проблемы с обеспечением безопасности и контроля. В подобных случаях оптимальное решение может заключаться в перенесении таких рынков и складов общего пользования в другое место либо в строительстве нового ППГ. Как правило, присутствие таких поставщиков коммерческих услуг на ППГ следует ограничивать.

### 6.3.5 Планировка крупных пунктов пересечения границы

Крупный дорожный ППГ отражает образ страны и поэтому должен выглядеть гостеприимно и дружелюбно. К наиболее заметным аспектам правильной планировки относятся надлежащее регулирование транспортных потоков, критерии дорожного покрытия, наличие огороженных мест для досмотра и соответствующего освещения. Припаркованные автомобили не должны снижать эффективность работы ППГ. Важное значение для правильной планировки имеет такой момент, как продуманное использование разных видов полос для движения автотранспорта. Этот вопрос будет рассмотрен в отдельном разделе.

Чтобы в процессе проектирования предусмотреть достаточное пространство для транспортных потоков, необходимо произвести предварительный расчет количества автомобилей, ежедневно пересекающих границу (с учетом колебаний в праздничные и выходные дни), и составить прогноз интенсивности движения. С учетом этих факторов можно будет определить количество необходимых основных полос движения. В идеале любой план застройки должен включать в себя участки земли для будущего

## ВСТАВКА 6.11

## Регулирование транспортных потоков: пример передового опыта

Как отмечается в докладе, подготовленном американо-мексиканским Совместным рабочим комитетом по планированию транспортных перевозок (US-Mexico Joint Working Committee on Transportation Planning), после создания американо-канадской Рабочей группы по вопросам трансграничных перевозок (US-Canada Transportation Border Working Group) был разработан план под названием «Компендиум пограничной инфраструктуры на 2003 г. и далее» (*“Border Infrastructure Compendium 2003 and Beyond”*). В этот компендиум вошли описания владений и схемы расположения ППГ, информация о годовых объемах торговли и перевозок, а также описание существующих и планируемых проектов по созданию дополнительных ППГ. В целях улучшения инфраструктуры и таможенного контроля на американо-канадской границе и вблизи нее всего было предложено 224 проекта общей стоимостью примерно 13,4 млрд. долл. США. Американо-канадская Рабочая группа по вопросам трансграничных перевозок ежегодно обновляет данный документ, тем самым поддерживая общие усилия разных ведомств в области планирования, координации деятельности и финансирования. Федеральное управление шоссежных дорог США совместно с вышеупомянутой Рабочей группой подготовило «Справочник заслуживающей внимания практики на северной границе» (*Northern Border Noteworthy Practices Reference Guide*) – подборку примеров передовой практики, облегчающей трансграничное перемещение товаров и людей. В справочнике описаны принципы, которыми руководствуются в своей повседневной деятельности федеральные органы, органы штатов и местные органы. К примерам передовой практики, представленным в справочнике, относится следующее:

- Установка специальных трейлеров для обнаружения очередей машин на подъездных дорогах к ППГ. При обнаружении очереди система автоматически активирует переносные дорожные знаки со сменными, предварительно запрограммированными сообщениями, предупреждающими подъезжающих к ППГ водителей о возможных задержках;
- Подготовка специального буклета для водителей коммерческого автотранспорта, пересекающего американо-канадскую границу. Многим водителям грузовиков дальнего следования приходится пересекать границу не так часто, и такой информационный буклет позволяет им ознакомиться со схемой ППГ и списком необходимых документов;
- Проведение ежемесячных занятий для ознакомления водителей грузовиков с общими принципами работы и процедурами ППГ. Подобное обучение водителей помогает сокращать время таможенного оформления грузов.

Американо-канадская Рабочая группа по вопросам трансграничных перевозок и Министерство транспорта Канады совместно с партнерами из заинтересованных провинций и штатов проводят обследования среди водителей тяжелых грузовиков. Результаты таких обследований помогают принимать решения относительно будущих капиталовложений Канады в развитие транспортной инфраструктуры на своих границах.

Другие совместные рабочие группы по вопросам строительства и реконструкции ППГ занимались осуществлением следующих проектов: «Совместное использование технологий на границе»; «Перевозка грузов по полосе FAST»; «Моделирование транспортных потоков на ППГ с помощью компьютерной программы ‘Border Wizard’»; «Создание информационной архитектуры».

## «Совместное использование технологий на границе»

Чтобы дополнить усилия, предпринимаемые американо-канадской Рабочей группой по вопросам трансграничных перевозок и американо-мексиканским Совместным рабочим комитетом по планированию транспортных перевозок, была учреждена специальная партнерская Программа обмена технологиями на границе (Border Technology Exchange Programme - BTEP). Ее задача – способствовать повышению уровня знаний и квалификации работников транспортной отрасли в приграничных районах путем обмена технологиями, информацией и опытом в области технической подготовки в целях обеспечения безопасного, быстрого и надежного перемещения людей и товаров.

Благодаря данной программе было создано шесть центров по передаче технологий, плюс по одному центру в каждом из мексиканских университетов вблизи границы и один центр в американском университете. Эти центры занимаются распространением информации о стандартах в области транспортных перевозок и о передовом опыте, а также проводят обучение специалистов транспортной отрасли.

## «Перевозка грузов по полосе FAST»

Программа FAST (Программа свободной и безопасной торговли) представляет собой совместную инициативу Таможенно-пограничной службы США и аналогичных служб в Мексике и Канаде. Эта программа предусматривает процедуру ускоренного таможенного оформления трансграничных грузовых перевозок для импортеров-перевозчиков и водителей грузовиков, удовлетворяющих определенным требованиям безопасности. В соответствии с этой программой грузы для одобренных компаний, транспортируемые одобренными перевозчиками, использующими зарегистрированных водителей, проходят таможенную очистку на границе в ускоренном порядке. В рамках данной программы для участвующих в ней грузовых автомобилей и водителей на пунктах пересечения границы отводятся специальные полосы дорожного движения, обозначенные большими указателями с надписью “OPEN TO FAST TRUCKS ONLY” («ТОЛЬКО ДЛЯ ГРУЗОВОГО ТРАНСПОРТА ПРОГРАММЫ ‘FAST’»). Благодаря таким специально отведенным полосам время оформления автотранспортных грузов, по имеющимся сообщениям, сократилось с 3-4 часов до считанных минут. Программа FAST позволяет службам ППГ направлять усилия рядовых и руководящих сотрудников на те автотранспортные средства, которые требуют повышенного внимания.

Пункты пересечения границы с полосами FAST оборудуются техническими устройствами с антеннами, которые считывают сигналы приемопередатчиков, закрепленных на ветровых стеклах участвующих в

→  
программе грузовых автомобилей. Это позволяет сотрудникам таможенной службы быстро получать доступ к информации о грузовике из компьютерной базы данных.

«*Моделирование транспортных потоков на ППП с помощью компьютерной программы 'Border Wizard'*»

«Border Wizard» – это компьютерная модель, имитирующая трансграничные потоки грузового автотранспорта, автобусов, легковых автомобилей и пешеходов. Она имитирует также все виды государственного контроля – таможенный, иммиграционный, транспортный и контроль безопасности. Эту модель можно применить к любому ППП и определить его конкретные потребности в плане инфраструктуры, сооружений и осуществляемых операций. Таким образом, дальнейшая модернизация ППП может основываться не на предположениях, а на конкретных результатах моделирования. Таможенно-пограничная служба использует программу «Border Wizard» для оценки предлагаемых методов контроля и схем движения коммерческого автотранспорта на ППП. Для оценки методов контроля въезжающего и выезжающего автотранспорта и для анализа последствий изменений в системе обеспечения безопасности сбор данных осуществляется на всех крупных ППП. Программа «Border Wizard» позволяет также проводить

одновременные исследования на нескольких ППП и выяснять, как они воздействуют друг на друга. Такие исследования помогают анализировать предполагаемые варианты развития ППП и определять, когда район достигнет своей максимальной пропускной способности и будет нуждаться в новом ППП.

«*Создание информационной инфраструктуры*»

По данным отдела грузовых перевозок Федерального управления шоссейных дорог США, многие пограничные службы планируют и внедряют технические и информационные системы, помогающие им выполнять свои функции. Однако при этом между ними зачастую отсутствует надлежащая координация и сотрудничество, что приводит к разрыву техники, которая не отличается возможностью взаимодействия, или совместимостью, является избыточной либо мешает эффективной работе. Для устранения проблем с функциональной совместимостью Соединенные Штаты совместно с соседними странами разрабатывают информационную архитектуру, которая способствует совместному использованию данных и координации деятельности между различными пограничными службами, а также повышению функциональной совместимости применяемых ими технических средств.

*Источник: на основе материалов Hochman 2005, pp. 5–11.*

расширения и предусматривать дополнительное пространство внутри зданий

### **Регулирование транспортных потоков на ППП**

Первым шагом в регулировании транспортных потоков является установка четких указателей на всех языках, расположенных в приграничном районе. Дорожные знаки и указатели следует устанавливать на пересечении магистральных дорог перед ППП, а также на всех подъездных дорогах. К необходимым знакам и указателям относятся следующие:

- указатель за двадцать километров до ППП, указатель за один километр до ППП и последний указатель перед ППП, сообщающий водителям, какую полосу им следует занять;
- знаки, указывающие максимально допустимую скорость движения;
- указатели, сообщающие о необходимых проездных документах, а также о разрешениях, правилах и требованиях закона;
- указатели, помогающие распределять автотранспорт по основным полосам движения («зеленая» и «красная» полосы; полосы для местного транспорта; полосы для дипломатов; полосы ускоренного движения для членов программ, созданных для добросовестных операторов из групп низкого риска, или для грузового автотранспорта, входящего в систему МДП (TIR));
- указатели для автотранспорта с опасными и химическими грузами и указатели полос для автоцистерн с горючим;

- указатели «въезд только для служебных автомобилей».

Для поддержания необходимой интенсивности движения важное значение имеет и такой фактор, как трансграничное сотрудничество. Даже хорошо спроектированный ППП с достаточным количеством полос движения, с постами на полосах первичной проверки и с зонами вторичной проверки будет неэффективным, если ППП на другой стороне границы не обладает такой же пропускной способностью. Для уменьшения заторов на пунктах пересечения границы необходимы тесное сотрудничество и соответствующие соглашения с соседними странами, касающиеся объектов инфраструктуры, технических средств и порядка действий на ППП.

### **Парковка автомобилей**

Пограничным службам необходимо рассчитать площадь зоны, необходимой для безопасной парковки проходящего контроля коммерческого и пассажирского автотранспорта, и обеспечить ее отделение от остальной терри-



Скопление автомобилей на ППП.

Вставки 6.12 и 6.13 составлены на основе материалов с сайта Федеральной таможенной службы Российской Федерации (2011 г.).

#### ВСТАВКА 6.12

### Новый пункт пересечения российско-латвийской границы «Лудонка»

В ноябре 2010 г. состоялась торжественная церемония открытия многостороннего автомобильного грузо-пассажирского пункта пропуска через государственную границу Российской Федерации «Лудонка» (МАПП «Лудонка»), расположенного на российско-латвийской границе в Псковской области. Проектная мощность нового МАПП позволяет ежедневно оформлять 380 легковых, 100 грузовых автомобилей и 20 автобусов. В пункте пропуска имеются четыре полосы для въезда в Российскую Федерацию – по одной полосе для легковых автомобилей, автобусов и грузового автотранспорта, плюс одна резервная полоса. Столько же полос предусмотрено для автомобилей, покидающих российскую территорию. Открытие нового современного пункта пропуска позволит оживить внешнеторговые отношения России с Латвией и Евросоюзом в целом и поможет избежать автомобильных пробок на российско-латвийской границе.

тории. Кроме того, необходимо предусмотреть закрытый огороженный участок для стоянки личного автотранспорта персонала и руководства таможенной и других пограничных служб.

Как уже отмечалось выше, любые другие автостоянки в идеале должны располагаться на удалении не менее одного километра от въезда на ППП.

При расположении общественных автостоянок вблизи ППП возникает ряд проблем. На таких стоянках водители грузовиков часто ждут документы или запасные части, занимаются ремонтом покрышек или ожидают формирования колонны. Любое ожидание или долговременная стоянка автотранспорта вблизи ППП отражается на эффективности оформления прохождения людей и грузов.

### 6.3.6 Схема полос движения

Поскольку конфигурация полос движения имеет самое прямое отношение к быстрому и эффективному оформлению автотранспортных средств на дорожных ППП, надлежащее проектирование схемы этих полос играет важную роль в облегчении транспортных перевозок на границе. О значении продуманной инфраструктуры ППП говорится в опубликованном в 2009 г. концептуальном документе, название которого можно перевести как «'Ворота в Европу' – дружелюбная граница?» (*“Gateways to Europe” – a friendly border?* (Kindler, 2009)) и в котором описаны различные проблемы, связанные со схемой полос движения.

Линейные полосы для первичной проверки не позволяют осуществлять эффективное регулирование движения. К современным передовым методам сокращения времени ожидания на ППП относится организация движения одновременно по нескольким полосам первичной проверки,

#### ВСТАВКА 6.13

### Новый пункт пересечения российско-польской границы

В декабре 2010 г. в Калининградской области на российско-польской границе состоялось открытие нового многостороннего автомобильного пункта пропуска через государственную границу Российской Федерации Мамоново-2 (МАПП Мамоново-2). Строительство МАПП началось в 2006 г. и финансировалось из федерального бюджета Российской Федерации, а также Европейским Союзом по программе технического содействия странам СНГ.

Инфраструктура нового контрольно-пропускного пункта включает здания пассажирского и грузового оформления, боксы углубленного досмотра легкового и грузового автотранспорта, здание для кинологической службы, павильоны пограничного и таможенного контроля, площадку для размещения мобильного инспекционно-досмотрового комплекса, а также весовое оборудование.

С целью координации процедур таможенного оформления в 2010 г. в МАПП Мамоново-2 был проведен ряд встреч с участием руководителей Таможенной службы России и Таможенной палаты города Ольштын (Республика Польша).

Пропускная способность нового МАПП составляет 4 тыс. автомашин в сутки (2600 легковых автомобилей, 1250 грузовых автомобилей и до 150 автобусов). Для легковых автомобилей предусмотрено восемь полос (по четыре полосы на въезд и на выезд), для автобусов – две полосы (по одной в каждом направлении) и для грузового автотранспорта – 14 полос (по семь полос на въезд и на выезд).

Одновременно с открытием МАПП Мамоново-2 Польша открыла на своей стороне границы таможенный пункт Гжехотки-Мамоново.

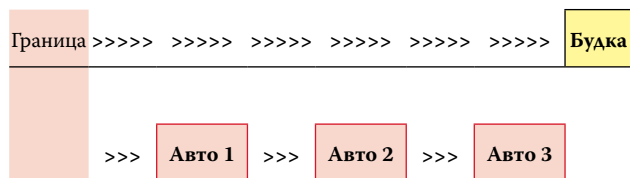
В приграничных районах Российской Федерации в непосредственной близости от МАПП Мамоново-2 будут введены в эксплуатацию дополнительные таможенные и складские терминалы.

с выделением одних из них для легковых автомобилей и автобусов, а других – для коммерческого автотранспорта. Проверки на этих полосах осуществляются сотрудниками ППП, находящимися в специальных будках (постах). Линейные полосы первичной проверки, кроме того, необходимо дополнять расположенными «елочкой» (т.е. под углом) «карманами» (парковками) для автомобилей, ожидающих оформления или подвергаемых вторичной проверке. На четырех нижеприведенных рисунках традиционная линейная полоса без расположенных под углом парковочных «карманов» сопоставляется с линейными полосами первичной проверки, дополненными такими «карманами». Следует отметить, что использование схемы с расположенными под углом парковочными «карманами» - хороший метод, но не всегда единственно верный.

Как показано на рис. 6.4, при традиционной линейной конфигурации полосы для первичной проверки автомобили 1 и 2 вынуждены ожидать завершения автомобилем 3 всех

формальностей пограничного контроля. В случае какой-либо задержки автомобиля 1 и 2 не могут покинуть полосу и контрольную зону. Весь автотранспорт в очереди движется со скоростью самого «медленного» автомобиля.

**Рис. 6.4 Традиционная линейная конфигурация полосы первичной проверки**



Одно из решений заключается в простом увеличении числа полос первичной проверки, чтобы водители могли выбирать наиболее подходящие из них (рис. 6.5). Но конфигурация с несколькими линейными полосами для первичной проверки не меняет базовой структуры, описанной выше, и имеет некоторые другие проблематичные аспекты. Строительство и содержание такого многополосного пункта обходится довольно дорого, поскольку для него требуется более многочисленный штат сотрудников пограничных служб. Прохождение подобных пунктов в пешем порядке весьма затруднительно и потенциально опасно. Ко всему прочему, выбирая, в какую очередь становиться, водители не имеют возможности оценить, сколько времени займет процедура таможенной очистки.

Как показывают эти примеры, когда наППГ на полосе первичной проверки проводится вторичная проверка автомашины и водителя, в результате возникают заторы и задержки для всех автомобилей.

На рис. 6.6 водители, въезжающие на полосу первичной проверки, выбирают либо «зеленый», либо «красный» коридор. Скорость общего транспортного потока выше, потому что проверки автомобилей никак не влияют на движение по «зеленому» коридору. При необходимости сотрудники полиции или таможенной службы могут направлять автомашины на другие полосы. Досмотровые «карманы» расположены под углом («елочкой»), чтобы припаркованный в них автотранспорт не мешал дви-



**Грузовики выстроились в очередь на сербском ПППГ около с. Батровци.**

жению основного потока. Даже если все эти «карманы» окажутся занятыми (при одновременном досмотре сразу нескольких автомашин), движение все равно будет продолжаться и автомобили смогут покидать территорию ПППГ. Таким же образом можно пропускать и коммерческий автотранспорт. При наличии расположенных под углом «карманов» для ожидающих или досматриваемых автомобилей общее движение не задерживается, даже если какой-нибудь автомобиль подвергается дополнительному досмотру или процесс таможенного оформления задерживается по другим причинам.

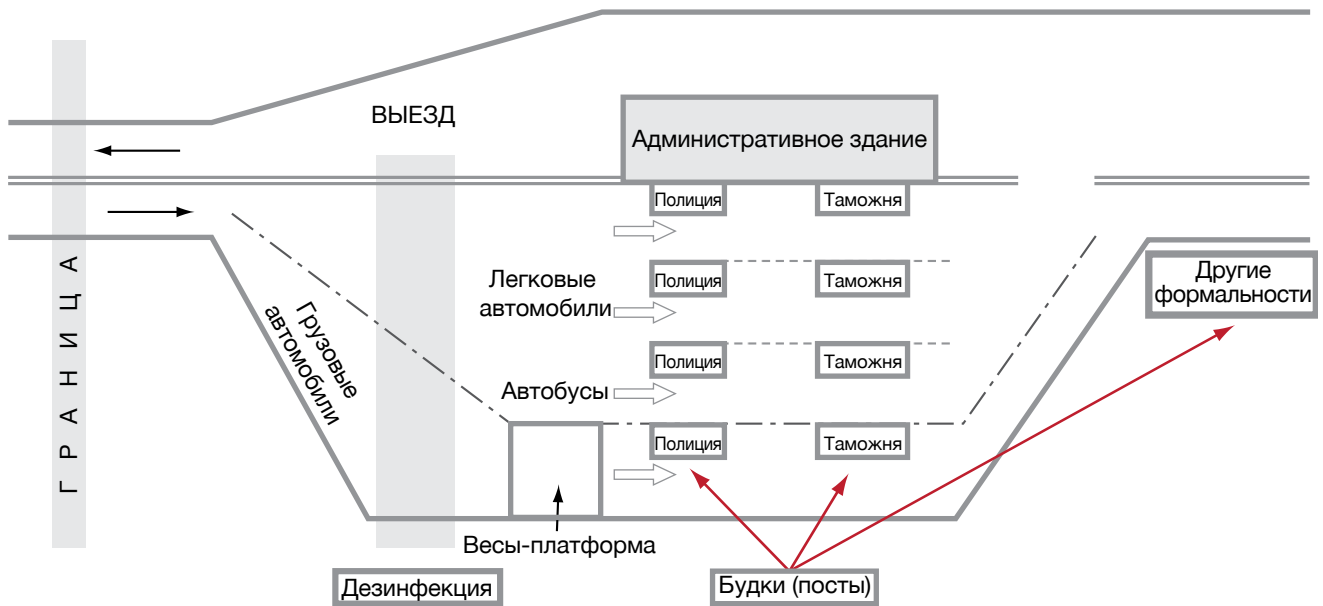
Приведенные примеры показывают, что в планировке пунктов пересечения границы необходимо предусматривать объездные полосы, чтобы автомобили, которым было отказано в разрешении на пересечение границы, могли разворачиваться и направляться обратно, а автомобили, отобранные для вторичного физического досмотра, могли проезжать в специально отведенное для этого место, не дожидаясь окончания первичной проверки впереди стоящего транспорта.

Когда первичная проверка состоит из проверки документов и пломб сотрудниками таможенной службы и пограничной охраны, таможенное оформление груза осуществляется на внутреннем таможенном складе. В ходе первичной проверки находящиеся в будке сотрудники таможенной службы могут проверить фитосанитарные сертификаты и в случае каких-то несоответствий вызвать соответствующего специалиста. В некоторых случаях таможенники занимаются также сканированием паспортов водителей. Но при этом предполагается, что существует возможность относительно быстрого получения внутреннего транзитного документа (например, T1) на грузовой автотранспорт с помощью методов информационных технологий. Когда экспедиторские фирмы, таможенные брокеры и транспортные компании заблаговременно уведомляют таможенные органы о въезжающем, выезжающем или транзитном грузовом автотранспорте, это помогает таможенным сотрудникам на ПППГ оформлять внутренние транзитные документы в более сжатые сроки.

Вторичная проверка заключается в перемещении грузового автотранспорта в безопасное и охраняемое досмотровое помещение, где специально обученные сотрудники таможенной службы и пограничной охраны могут подвергнуть автомобиль и груз физическому досмотру. При этом предполагается, что персонал ПППГ для выявления опасности руководствуется не своим личным усмотрением, а результатами, полученными при использовании методики управления рисками и при составлении профилей рисков. Вторичная проверка может включать в себя сканирование в стационарном рентгеновском аппарате туннельного типа. На некоторых ПППГ в центрально-азиатских странах, при их нынешней одно- или двухполосной схеме движения на въезде, коммерческий автотранспорт может создавать пробки и в зоне таможенного контроля. В настоящее время водителям грузовиков приходится оставлять свой



Рис. 6.5 Зона первичной проверки с несколькими линейными полосами движения (World Bank, 2004)

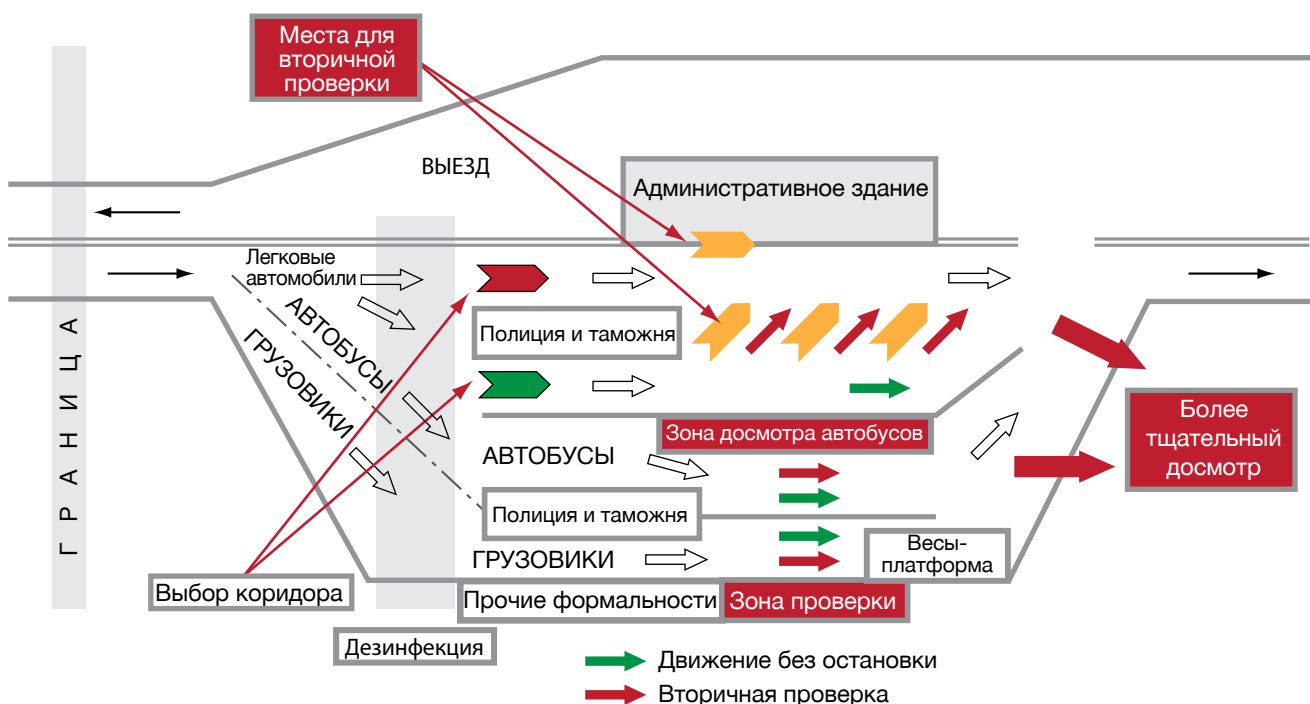


транспорт и пешком направляться в административное здание ППГ, где проводится проверка их документов и выдаются разрешения на транзит. При этом сотрудники пограничной охраны на въезде на территорию ППГ ограничивают количество грузовиков, въезжающих в зону таможенного контроля. Из-за всего этого происходит скопление транспорта за пределами ППГ. Таможенная служба Азербайджана планирует уменьшить дорожные заторы на своем ППГ «Красный мост» на границе с Гру-

зией путем строительства специальных автостоянок для коммерческого автотранспорта с одновременным переходом на работу по принципу одной остановки.

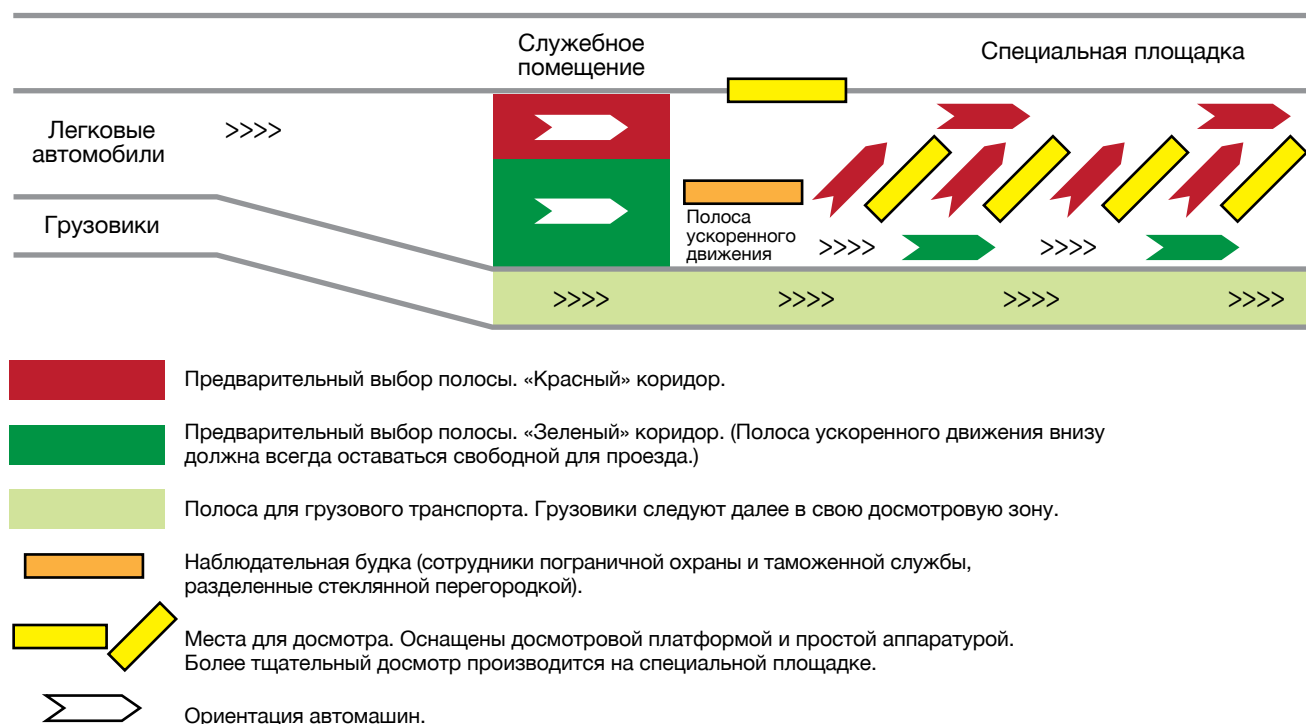
При реконструкции старых или строительстве новых ППГ с несколькими полосами движения, оборудованных отдельными контрольно-пропускными пунктами (постами), могут возникать дополнительные потребности в сотрудниках таможенной службы и пограничной охраны, а это влечет за собой увеличение бюджета, объемов

Рис. 6.6 Пункт пересечения границы с несколькими линейными полосами первичной проверки и с расположенными под углом «карманами» для стоянки автомобилей (World Bank, 2004)



\*Более подробно данный процесс показан на рис. 6.7.

**Рис. 6.7 Упрощенная схема крупного пункта пересечения границы с линейными полосами, дополненными расположенными под углом парковочными «карманами» (World Bank, 2004)**



кадровой работы и объемов работы по профессиональной подготовке. Для ускорения движения автотранспорта по полосам рекомендуется правильно распределять силы личного состава ППГ, привлекая к дежурству оптимальное число сотрудников в часы пиковых суточных нагрузок и в праздничные дни.

В странах Центральной Азии многие сотрудники таможенных органов, пограничной охраны и других пограничных служб все еще трудятся на небольших ППГ, которые отличаются неудовлетворительными условиями труда и отсутствием связи с компьютерными информационными сетями. Эта ситуация постепенно меняется к лучшему, в зависимости от наличия финансовых средств. Тем

не менее, следует иметь в виду, что реконструкция ППГ с сохранением традиционной двух- или трехполосной конфигурации не приведет к заметному повышению эффективности его работы и вряд ли позволит увеличить пропускную способность.

### ***Ручные шлагбаумы на дорожных ППГ***

В некоторых странах по-прежнему используются традиционные металлические шлагбаумы, которые отгораживают проезжую часть дороги от территории ППГ. Эти устройства ограничивают доступ на полосы первичной проверки. На загруженных дорожных ППГ подобные традиционные шлагбаумы могут становиться причиной заторов на подъездных путях и задержек в доставке импортных, экспортных и транзитных грузов. Возможным решением проблемы, как уже говорилось выше, может быть организация движения по нескольким полосам первичной проверки.

### ***Полосы первичной проверки***

Как на небольших, так и на крупных ППГ должны быть предусмотрены отдельные отгороженные проходы для людей, пересекающих границу в пешем порядке.

Необходимое количество автомобильных полос первичной проверки на ППГ определяется по результатам контрольно-управленческого анализа существующей и предполагаемой будущей интенсивности дорожного движения. Но даже при оптимальном количестве полос первичной проверки все равно могут возникать пробки в



**Автомобиль проходит пассажирский пункт пересечения границы в Тересполе, на границе Белоруссии и Польши.**

часы пиковых суточных нагрузок и в периоды отпусков.

На ППП должно быть несколько полос движения, отгороженных от полос для легковых автомобилей и автобусов и предназначенных только для коммерческого грузового автотранспорта. В зависимости от интенсивности движения одну полосу следует выделить для ускоренного проезда грузового автотранспорта, входящего в систему TIR или АТР.

На ППП с высокой интенсивностью движения, где из-за ограниченной площади нет возможности организовать несколько полос первичной проверки, следует оборудовать «карманы» для проверки документов. В этом случае также рекомендуется располагать припаркованные автомобили под углом («елочкой») таким образом, чтобы оставалось достаточное пространство для проезда остального автотранспорта.

При подготовке рекомендаций по проектированию ППП необходимо учесть размеры коммерческих грузовых автомобилей и автобусов, особенно туристских, и предусмотреть парковочные «карманы» соответствующей величины. В пересмотренной Киотской конвенции рекомендуется, чтобы водители во время проверки оставались в автомобилях, а посты (будки) с сотрудниками пограничных служб располагались на высоте водительской кабины грузовика.

Для автомобилей, которым было отказано в разрешении на пересечение границы, должен быть предусмотрен разворот.

При строительстве новых или реконструкции старых ППП необходимо предусматривать следующие моменты, касающиеся полос для коммерческого грузового автотранспорта:

- необходимое количество полос первичной проверки, оборудованных отдельными постами (будками); на новом ППП в Сарпи на границе между Турцией и Грузией, к примеру, будет 15 полос движения;
- автоматические шлагбаумы у каждого поста (будки) на каждой полосе первичной проверки; в отличие от схемы с единственным перегороженным въездом, типичной для многих ППП в центрально-азиатских странах, такой вариант предполагает, что каждая полоса должна быть оборудована своим шлагбаумом, управляемым с поста (из будки) пограничной охраны;
- контрольные посты (будки) для персонала или административные здания;
- ширина и длина полос первичной проверки;
- «зеленый» и «красный» коридоры;
- места для разворота машин;
- расположенные под углом «карманы» для парковки автомашин, когда организовать несколько полос первичной проверки невозможно;
- количество и места расположения указателей с надписями на разных языках;



Современная инфраструктура на сербском ППП вблизи с. Батровци.

- наружное освещение;
- количество и места расположения видеокамер системы безопасности;
- необходимо предусмотреть новый пункт административного управления ППП, который будет следить за степенью загруженности полос, направлять автотранспорт на свободные полосы, а также при необходимости посылать дополнительных сотрудников на загруженные полосы или в зону вторичной проверки автотранспорта.

Необходимые аспекты, касающиеся полос для легковых автомобилей и автобусов:

- количество, длина и ширина полос первичной проверки;
- количество и места расположения указателей с надписями на разных языках;
- шлагбаумы на выезде с полос первичной проверки, управляемые с постов (будок), находящихся на полосах первичной проверки или рядом с расположенными «елочкой» парковочными «карманами»;
- зал паспортного и иммиграционного контроля (при отсутствии многополосной схемы движения на ППП);
- контроль безопасности в зале для пассажиров;
- рентгеновские аппараты для досмотра пассажиров и багажа;
- наружное освещение;
- количество и места расположения видеокамер системы безопасности.

### **Огороженные зоны для досмотра автотранспорта**

Автотранспорт, в отношении которого выявлены нарушения таможенных законов (правил) или иного законодательства, необходимо направлять на специально отгороженную досмотровую площадку. В идеале такие площадки должны иметь крышу или навес, чтобы обеспечивать комфортные условия для досмотра автомобилей и вскрытия контейнеров. Но на многих небольших ППП в силу небольшой интенсивности движения вкладывать

средства в возведение таких сооружений не имеет смысла. В соответствии с методикой управления рисками персонал и руководство таможенных органов используют имеющиеся оперативные данные для оценки риска и выявления представляющих опасность грузовых автомобилей и грузов еще до их прибытия и при необходимости заранее вызывают специалистов по досмотру либо под конвоем направляют этот автотранспорт на другой ППГ, где имеется соответствующее досмотровое оборудование и обученный персонал.

Если такие площадки отделены от остальной территории ППГ, это обеспечивает дополнительную безопасность. Но на некоторых ППГ со стесненными условиями такое не всегда возможно. Тем не менее, персонал пограничной службы должен минимизировать контакты между публи-

кой, пассажирами и водителями грузового автотранспорта, а также ограничить доступ всех посторонних лиц в зону вторичного досмотра.

### **Освещение досмотровых зон и место стоянки автомобилей**

ППГ должны определять свои потребности в освещении и сопоставлять их с соответствующими нормами. ППГ функционируют круглосуточно и без выходных, поэтому их персонал, руководство и посетители имеют право на условия освещенности, соответствующие самому высокому уровню. Если национальные стандарты и нормы освещенности отсутствуют, их необходимо разработать. Однако при разработке норм освещенности для персонала ППГ могут возникать определенные трудности, о некоторых из которых рассказывается во вставке 6.15.

#### **ВСТАВКА 6.14**

### **Проектирование пункта пересечения границы: пример передового опыта**

Американская Национальная лаборатория Сандия (US Sandia National Laboratories) исследовала методы проектирования системы обеспечения физической безопасности в пунктах пересечения границы. В докладе, подготовленном по результатам исследования, описывается схема ППГ Сан-Исидро на американо-мексиканской границе. Этот ППГ является крупнейшим в мире по числу проходящих через него людей и легковых автомобилей (более 2 млн. ежемесячно). Схема ППГ Сан-Исидро разрабатывалась по методике обеспечения физической защиты в три этапа: 1) определение задач системы; 2) проектирование системы; 3) анализ системы.

#### *Определение задач системы*

При определении задач системы в качестве первого шага необходимо установить потенциальные угрозы и выяснить, на борьбу с какими видами контрабанды должен быть ориентирован ППГ. Во-первых, необходимо определить потенциальную угрозу с учетом ответов на следующие вопросы:

1. С какой противной стороной приходится иметь дело? Для ППГ противной стороной может быть кто угодно – и многоопытный торговец наркотиками, и мигрант без документов, ищущий лучшей жизни.
2. Какова тактика действий противной стороны? Она может быть весьма разнообразной – от хитрых уловок и трюков до применения передовых технологий. Необходимо также принимать во внимание степень мотивации противной стороны.
3. Каковы возможности противной стороны? Противная сторона может располагать такими возможностями, как прохождение обучения и получение финансовой помощи от преступной организации, либо может полагаться на какое-то одно специально выделенное лицо, совершающее мошеннические действия.

Во-вторых, система должна произвести опознавание целей, чтобы выяснить, чему она собирается препятствовать (на что она ориентирована), и расставить соответствующие приоритеты. Зачастую основной целью является борьба с контрабандой, которая обычно доставляется через границу США в автомобилях или

с пешеходами. К типичным предметам контрабанды, попадающим в США, относятся запрещенные наркотики, нелегальные мигранты из Мексики и других стран, а также сельскохозяйственные продукты. Контрабанда, вывозимая из США, в основном представляет собой запрещенные к вывозу суммы наличных денег (более 10 тыс. долл. США), но также включает в себя краденые автомобили, прочие предметы, связанные с преступной деятельностью, и лиц, скрывающихся от закона.

Система должна также *характеризовать процесс*. Необходимо понимать задачу ППГ. Кроме того, необходимо полное понимание в том, что касается описания процессов, рабочих условий и учета требований правовой политики.

#### *Проектирование системы*

Система должна предусматривать осуществление трех функций – обнаружения, задержки и ответных мер. Эти функции должны составлять единое целое и осуществляться в течение ограниченного времени – меньшего, чем необходимо противной стороне для выполнения своих незаконных действий.

Обнаружение – это выявление действий противника, в т. ч. скрытых и открытых. Для обнаружения на ППГ используются аппараты для рентген-сканирования, устройства распознавания номерных знаков автомобилей, специально обученные служебно-розыскные собаки и персонал правоохранительных органов. К функции обнаружения относится и въездной контроль, в ходе которого правомочные лица и автомобили получают разрешение на въезд, а неправомочные лица, автомобили и материалы – нет. Эффективность въездного контроля можно оценить по пропускной способности, по проценту успешно прошедших границу злоумышленников и по проценту ошибочных отказов:

– под пропускной способностью понимается количество должным образом оформленных лиц, проходящих через ППГ за определенный отрезок времени при условии, что разрешение на въезд предоставляется всем таким лицам;





- процент успешно прошедших границу злоумышленников – это относительная доля тех случаев, когда злоумышленникам при пересечении ППГ удается провезти контрабанду или воспользоваться поддельными документами;

- процент ошибочных отказов – это частота случаев, когда отказ в разрешении на пересечение ППГ получают лица и грузы, имеющие на это право и удовлетворяющие необходимым требованиям.

Важную роль в функции обнаружения играют также средства связи и оценки обстановки. На ППГ такими средствами служат радиостанции и видеокамеры.

Задержка – вторая функция данной системы. Она заключается в замедлении действий противной стороны. На ППГ функция задержки реализуется с помощью специальной схемы движения, состоящей из зон предварительной, первичной и вторичной проверки. Задержку можно обеспечить и с помощью шлагбаумов, преднамеренных действий сотрудников пограничных служб и сил охраны. Однако, хотя противную сторону могут замедлить до ее обнаружения, такая задержка не повышает эффективность системы, т. к. не позволяет получить выигрыш во времени для принятия ответных мер. Примерами средств задержки на ППГ являются укладываемые на дорожном полотне ленты с шипами, бетонное ограждение и сотрудники службы безопасности.

Ответные меры – это меры, принимаемые сотрудниками правоохранительных органов, такие как пресечение и нейтрализация, с целью предотвращения успешных действий противника. Под пресечением понимается быстрое прибытие достаточного числа сотрудников из группы реагирования в нужное место для остановки дальнейших действий противника. Оно предполагает передачу группе реагирования достоверной информации о действиях противника и быстрое развертывание этой группы. Критерием эффективности ответных мер служит время между моментом оповещения группы реагирования и моментом нейтрализации противника. Нейтрализация – это остановка противника до достижения им своей цели. На ППГ нейтрализация может происходить на любом этапе процесса контроля. Критичная ситуация с точки зрения ответных мер возникает в случае прорыва через ППГ, другими словами тогда, когда какой-то человек пытается проехать зону первичной проверки в агрессивной манере.

#### **Описание ППГ Сан-Исидро**

*Автотранспорт, въезжающий на территорию ППГ со стороны Мексики*

Автотранспорт, пытающийся въехать на территорию США со стороны Мексики, подвергается следующей процедуре. При пересечении географической линии границы водители выстраиваются в очередь перед т. н. «зоной предварительной проверки», в которой находятся будки (посты) с сотрудниками пограничных служб. В этой зоне имеется 24 полосы движения в сторону США, разделенных металлическими стойками. Такие барьеры не только разделяют полосы, но и не позволяют автомобилям в очереди разворачиваться в обратную сторону. В данном случае очередь служит задерживающим фактором, позволяющим сотрудникам Таможенной службы со служебными собаками, периодически курсирующим по полосам, обследовать автотранспорт на наличие

запрещенной контрабанды. Основываясь на анализе характеристик правонарушителей и используемых в противоправных целях автомашин, а также на оперативной информации (т.е. оценка угрозы), таможенные инспекторы в зоне предварительной проверки ведут наблюдение и опрашивают подозрительных водителей и пассажиров в целях выявления возможной противозаконной деятельности. Одновременно с этим сотрудники таможенной кинологической службы обследуют зону с помощью служебно-розыскных собак, обученных находить наркотики, на предмет выявления запахов из автотранспорта.

После зоны предварительной проверки автомашины попадают в зону первичной проверки, где в специальных будках (постах) находятся инспекторы Таможенной службы или Службы иммиграции и натурализации. У этих инспекторов имеется доступ к базе данных правоохранительных органов. Пока автомашины стоят в очереди в зоне первичной проверки, устройства распознавания номерных знаков позволяют выяснить, не числятся ли они в угоне и не причастны ли они к каким-либо иным видам противоправной деятельности.

Если в ходе проверки по базе данных компьютерная система выдает предупредительный сигнал, который называется также «попаданием в цель» в зоне предварительной или первичной проверки, водитель и пассажир(ы) направляются или сопровождаются в зону вторичной проверки, где проводится более тщательный досмотр. Сразу после зоны первичной проверки находятся расположенные «змейкой» бетонные заграждения, которые помогают замедлить движение автомашин, пытающихся, к примеру, избежать таможенных процедур путем прорыва через ППГ. После оценки ситуации и получения информации о подозрении в контрабанде таможенные инспекторы в зоне вторичной проверки проводят углубленный досмотр.

*Автотранспорт, въезжающий на территорию ППГ со стороны США.*

Автотранспорт, пытающийся въехать на территорию Мексики со стороны США, подвергается следующей процедуре. Подъезжающий к ППГ автотранспорт вручную останавливают таможенные инспекторы (а не сотрудники пограничной охраны). Остановившиеся машины служат задерживающей преградой для других автомобилей позади них. Кроме того, между полосами движения уложены ленты с шипами для задержки автомобилей, пытающихся избежать этой процедуры. Основываясь на агентурных данных, таможенные инспекторы могут предложить некоторым водителям предъявить свое имущество для проверки на переносном рентген-сканере на предмет наличия запрещенной контрабанды. Последняя процедура перед въездом на территорию Мексики заключается в прохождении шестиполосной зоны с будками таможенной службы. После соответствующей оценки ситуации и передачи сообщения об угрозе сотрудники таможенной службы и мексиканских правоохранительных органов принимают необходимые ответные меры за пределами зоны вторичной проверки ППГ.

## ВСТАВКА 6.15

### Наружное освещение пунктов пересечения границы

В предметном исследовании Broader Border Thinking (Frazier 2009, pp. 1–3), название которого можно перевести как «Широкое пограничное мышление», наглядно показаны проблемы, с которыми сталкиваются пограничные службы в США при применении национальных норм освещенности. В настоящее время в США для наружного освещения ППГ применяются самые разнообразные устройства – от натриевых и даже ртутных ламп высокого давления на старых пунктах до металлокерамических галогенных и светодиодных ламп на новых пунктах. Теоретически все они соответствуют требованиям к освещению, перечисленным в двух документах, определяющих нормы освещенности в США. Этими документами, разработанными и регулярно переиздаваемыми Администрацией общих служб США (General Services Administration), являются «Стандарты оборудования для Службы общественных зданий» (Facility Standards for the Public Building Service, P100-2005 (P100)) и «Руководство по проектированию наземных портов ввоза в США - 2006» (US Land Port of Entry Design Guide 2006). Они предоставляются коллективам проектировщиков, работающих над проектами строительства новых и реконструкции старых ППГ. Эти документы призваны способствовать проектированию максимально удобных объектов, обеспечивающих точную и эффективную обработку автомашин и людей, пересекающих государственную границу.

Как отмечается в вышеупомянутом исследовании «Широкое пограничное мышление», эти требования к наружному освещению постепенно разрабатывались и пересматривались частями на протяжении многих лет, и поэтому многие из них невыполнимы и даже ошибочны. В рекомендациях поощряется применение методов, способствующих чрезмерному энергопотреблению и образованию бликов, и в то же время в них отсутствуют ссылки на принципы правильного освещения.

Авторы исследования изучали проблему самыми разнообразными способами, к числу которых относились опросы на существующих ППГ, беседы с инспекто-

рами, обзоры других проводившихся исследований и анализ результатов выполнения сотрудниками пограничных служб конкретных заданий на зрительное восприятие на определенных объектах. Исследователи выяснили, что работники ППГ считают удовлетворительной такую систему освещения, которая обеспечивает достаточную вертикальную освещенность и хорошую равномерность освещения. Хотя сотрудники пограничных служб часто говорили о необходимости дополнительного освещения в критических ситуациях, они понимали также, что яркие блики и неравномерность освещения серьезно отражаются на их зрительной способности. Важное значение для них имеет и такой фактор, как возможность издалека видеть приближающиеся автомобили и пешеходов, хотя это и не учитывалось ни в каких стандартах и нормах. В последнее время появляется все больше доказательств того, что из всех частей видимого спектра наилучшую видимость в ночное время обеспечивает сине-белый свет. К числу полезных уроков и рекомендаций для проектировщиков ППГ относится следующее:

- чтобы разработать соответствующие рекомендации, проектировщикам необходимо знать, какие визуальные и физические задачи будут выполняться на ППГ; поэтому в проект системы освещения ППГ должны быть включены перечни выполняемых задач по каждой рабочей зоне;
- надлежащие условия освещенности обеспечиваются равномерным вертикальным освещением;
- максимальный уровень освещенности не требуется постоянно; для изменения уровня освещенности в соответствии с конкретными потребностями следует предусматривать выключатели и регуляторы силы света;
- поскольку обеспечение хороших условий видимости на ППГ имеет крайне важное значение, к процессу проектирования необходимо привлекать специалистов по системам освещения.

Источник: по материалам Frazier 2009, pp. 1–3.



**Автомашины в ожидании въезда на пункт пересечения границы между США и Мексикой, расположенного вблизи г. Люквилль, штат Аризона.**

## 6.4 Здания и инфраструктура дорожных пунктов пересечения границы

Виды необходимых зданий, сооружений, зон и площадок определяются характером задач, выполняемых в конкретном пункте пересечения границы. К числу рассматриваемых зданий, сооружений, зон и площадок относится следующее:

- общие зоны ожидания;
- места для взаимодействия посетителей и персонала ППГ, т.е. будки (посты) и (или) офисные помещения;
- помещения для таможенных брокеров и грузовых экспедиторов;
- офисные помещения для персонала таможенной службы;
- офисные помещения для персонала пограничной службы, полиции и иммиграционной службы;
- офисные помещения для руководства ППГ;
- залы для совещаний;
- туалеты;

### ВСТАВКА 6.16

#### Содержание руководств по проектированию пунктов пересечения границы: пример передового опыта

Национальный институт строительных технологий США (US National Institute of Building Sciences) определил виды зон и помещений, которые должны иметься на наземных ППГ (наземных портах ввоза) и которые указаны в «Руководстве по проектированию наземных портов ввоза в США». К ним относится следующее:

- зоны ожидания, обработки и проверки для пешеходов и пассажиров автобусов;
- зоны ожидания, обработки и проверки для коммерческого и некоммерческого автотранспорта, в т. ч. досмотровые и карантинные зоны для животных и сельскохозяйственной продукции;
- стойки (рабочие зоны);
- офисные помещения;
- лаборатории;
- камеры для задержанных лиц;
- отдельные туалетные комнаты;
- главная аппаратная центра автоматизированной обработки данных;
- центр автоматизированной обработки данных;
- складские площадки;
- внешние автостоянки (раздельные для автомобилей приглашенных лиц, посетителей, сотрудников и для служебного автотранспорта);
- спортивный зал;
- помещения для служебных собак;
- площадки для изъятых автомобилей и крупногабаритных предметов;
- небольшие производственные помещения;
- таможенный склад;
- жилые помещения для инспекторов, работающих по сменному графику или остающихся на ночь.

Источник: по материалам Copway, 2010.

- кухня;
- столовая (буфет);
- раздевалки с индивидуальными шкафчиками;
- полицейские камеры для задержанных;
- помещения для проведения опросов сотрудниками полиции;
- помещения для допросов и углубленной проверки документов;
- технические помещения для информационных и коммуникационных систем (могут быть отдельными для различных служб);
- помещения для обучения персонала.

Как уже отмечалось выше, примером передового опыта здесь служит «Руководство по проектированию наземных портов ввоза в США» (*US Land Port of Entry Design Guide*).



Новый пограничный терминал в Таджикистане построен около реки Пяндж на таджикско-афганской границе.

### 6.4.1 Административные здания

Основное назначение этих зданий – обеспечивать процесс экспортного и импортного оформления на полосах движения автотранспорта. Размещение каких-либо частных компаний в административных зданиях ППГ не допускается.

На крупных ППГ в идеале все пограничные службы должны размещаться в одном общем административном здании, чтобы совместно пользоваться одними и теми же удобствами (залы для совещаний, буфет, столовая, туалеты, проходная).

Если таможенные пошлины и сборы обычно взимаются на внутренних таможенных терминалах, процедура таможенной очистки на дорожных ППГ может и не заканчиваться. Но таможенные службы некоторых стран, например Афганистана и Непала, взимают таможенные сборы, пошлины и другие платежи непосредственно на своих ППГ. В подобных случаях необходимо обеспечивать надежное хранение полученных наличных денежных средств. Для ускорения платежных операций рядом с кассой для уплаты таможенных пошлин должны находиться учреждения, предоставляющие банковские услуги. Рекомендуется использовать метод единовременного платежа, поскольку это сокращает время ожидания и уменьшает дорожные заторы на ППГ. Один из передовых подходов заключается в использовании специальных таможенных

платежных карт таможенными брокерами и (или) компаниями-импортерами. Это позволяет оплачивать сборы и пошлины электронным переводом на счет таможенной службы. В таком случае административные здания должны быть приспособлены для осуществления электронных платежей.

При планировании строительства нового или реконструкции старого административного здания необходимо дать ответы на следующие вопросы:

- Каковы часы работы ППГ?
- Является ли поток автотранспорта на ППГ непрерывным?
- Осуществляет ли персонал ППГ групповое таможенное оформление автомобилей?
- Сколько сотрудников будет работать на ППГ? Каковы их функции? К какому ведомству они принадлежат и каковы их должностные обязанности? Где размещаются эти сотрудники в настоящее время?
- Находится ли ППГ в отдаленном месте? В таком случае для постоянного и временного персонала необходимо жилье, а также такие объекты инфраструктуры, как магазины, школы и больница. Каким образом организовано управление персоналом? Происходит ли смена работников в рабочее время? Разные ли у них функции на ППГ?
- Требуются ли дополнительные сотрудники в праздничные и выходные дни? Меняются ли потребности в них в зависимости от сезона?
- Каким образом рядовые и руководящие сотрудники разных служб общаются друг с другом внутри здания?
- Возможно ли совместное использование туалетов, залов для совещаний и приемной зоны сотрудниками разных контролирующих служб?
- Какая площадь будет приходиться на каждого сотрудника?

При строительстве новых или реконструкции старых административных зданий на ППГ необходимо соблюдать национальные нормы площади. В нижеприведенной таблице показаны средние нормы площади для работников в крупных офисных зданиях, рекомендуемые для стран ЕС.



Таможенная зона на терминале автомобильного паромов в Стокгольме, Швеция.

Таблица 6.2 Средние нормы офисных площадей в ЕС

Кол-во людей в одном помещении	Общая площадь (м <sup>2</sup> )	Средняя площадь (м <sup>2</sup> ) на одного сотрудника	Примечания
1	9	9	Помещения, рассчитанные на одного человека, встречаются на ППГ крайне редко
2	12	6	Обычный вид служебных помещений на ППГ
3	21	7	Незначительный прирост в площади на одного человека
4	32	8	Возможно размещение дополнительных сотрудников и посетителей
5	45	9	Возможно размещение дополнительных сотрудников и посетителей

*Источник: World Bank, 2004.*

Ниже приведены данные об обычных в ЕС нормах площади для сотрудников таможни и правоохранительных органов, включая площадь для кабинета начальника и секретариата:

Таблица 6.3 Нормы площади для сотрудников таможни и правоохранительных органов

Наименование	Площадь (м <sup>2</sup> )	Примечания
Начальник	13	Модульная конструкция позволяет изменять относительный размер площади двух смежных помещений, например, в случае увеличения численности сотрудников женского пола.
Заместитель	12	
Архив	2,15	
Архив	2,15	
Секретарь	18	
Архив	3	
Раздевалка (мужская)	27	
Раздевалка (женская)	19	
Туалеты	16	
Помещение для инструктажа	21	
Трансляционная	6	
Комната для личного досмотра (обыска)	4	
Анализ образцов	3	
Помещение для отдыха	21	
Дублер начальника	21	
Заместитель	14	
Секретарь	21	



Наименование	Площадь (м <sup>2</sup> )	Примечания
Помещение для опроса	9	
Конференц-зал	50	
Камеры для задержанных	10,50	3 камеры по 3,5 м <sup>2</sup> каждая
Проходы и коридоры	62	
Общая площадь	354,8	В среднем 3,5-4 м <sup>2</sup> на человека
Общая площадь офисных помещений	106,3	7 сотрудников, в среднем 15,18 м <sup>2</sup> на человека
Общая площадь помещений для архивов	6,95	
Общая площадь раздевалок	45,52	В среднем 0,5 м <sup>2</sup> на человека
Общая площадь помещений для персонала, не имеющего кабинетов	169,53	В среднем 1,7 м <sup>2</sup> на человека

Источник: World Bank, 2004.

#### 6.4.2 Инфраструктура пунктов пересечения границы

При строительстве нового или реконструкции старого ППГ необходимо предусмотреть следующие детали инфраструктуры:

- систему водоснабжения для:
  - туалетов, санузлов, умывальных и душевых;
  - кухни;
  - питьевого и технического водопроводов;
- систему канализации (в т. ч. необходимое количество туалетов) для:
  - офисных помещений;
  - зон контроля и досмотра;
  - столовой;
  - мест общественного пользования;
- септический резервуар, в т. ч.:
  - его размер;
  - конструкцию;
  - порядок обслуживания;
- систему электроснабжения, в т. ч. следующие ее аспекты:
  - потребности персонала;
  - потребности зоны ППГ;
  - потребности в плане обеспечения безопасности в нерабочие часы ППГ;
  - потребности средств связи;
  - потребности информационных систем (например, Автоматизированная система обработки таможенных данных АСИКУДА (200 кВ) и другие виды таможенных информационных систем);
  - нагрузку на силовую кабель и распределительную сеть;
  - расположение подстанции(й);
  - расположение ближайшей электростанции;

Вставка 6.17 основана на информации, предоставленной Таможенным комитетом Республики Беларусь, 2011 г.

#### ВСТАВКА 6.17

##### Пример пункта пересечения границы, работающего по принципу «единого окна»

В последние несколько лет Республика Беларусь проводит реконструкцию и модернизацию своих пропускных пунктов на транспортных коридорах. Одним из основных компонентов модернизации стал переход на систему «единого окна».

В соответствии с новой системой все операции, связанные с таможенным оформлением, осуществляются в одном месте. Цель состоит в том, чтобы обеспечить присутствие на пропускном пункте представителей сразу всех регулирующих органов, осуществляющих проверку документов и таможенную очистку товаров. Перевозчики не тратят время на перемещение из одного административного здания в другое и, кроме того, получают помощь в выполнении всех необходимых процедур таможенной очистки грузов (например, для транзита). Такая система позволяет сократить продолжительность таможенного оформления и, тем самым, ускорить процесс пересечения границы.

Вставка 6.18 составлена на основе материалов с сайта Государственного таможенного комитета Республики Беларусь (декабрь 2006 г.) и материалов из «Российской газеты» (Валентина Козлович, март 2008 г.).

#### ВСТАВКА 6.18

##### Пункт пропуска «Мокраны» в Республике Беларусь

На обустройство пункта пропуска «Мокраны» было израсходовано 243,8 млн. российских рублей из бюджетов Белоруссии и России. Хотя пункт пропуска расположен на белорусско-украинской границе, для Союзного государства России и Белоруссии его роль весьма значительна. Через «Мокраны» проходит оживленная трасса Брест - Кишинев - Одесса. Через этот пункт лежит путь на 2-й трансъевропейский транспортный коридор Париж - Берлин - Варшава - Минск - Москва. После реконструкции проектная пропускная способность перехода увеличилась в 1,5 раза. Ежедневно сотрудники пункта пропуска имеют возможность провести оформление 640 легковых автомобилей, 140 грузовиков и 45 автобусов.

До реконструкции техническое оснащение пункта пропуска «Мокраны» далеко не всегда позволяло поставить барьер на пути контрабанды. Теперь же здесь имеются суперсовременные технологии и аппаратура, в т. ч. анализатор наркотических и взрывчатых веществ. Обученные служебные собаки без проблем найдут запрещенные к ввозу вещества, а новый прибор моментально их идентифицирует. Благодаря оптико-волоконной связи через высокоскоростные информационные линии вся информация в считанные минуты будет передана в Государственный таможенный комитет. Фальшивые



документы, сколь бы высокой ни была степень подделки, тоже распознает специальная аппаратура.

В «Мокранах» построены новое служебно-производственное здание с залами оформления грузового транспорта и пассажиров, навесы в зоне погранично-таможенного контроля легковых автомобилей и автобусов, боксы углубленного досмотра автотранспорта. Столь принципиальные изменения приграничной инфраструктуры позволяют создать комфортные условия как для граждан, пересекающих белорусскую границу, так и для представителей всех служб, осуществляющих контроль.

- резервные электрогенераторы на случай прекращения подачи энергии;
- системы связи, в т. ч.:
  - подключение к национальной коммуникационной сети;
  - необходимое оборудование;
  - необходимую вспомогательную инфраструктуру (например, электроснабжение);
- ремонт и содержание зданий и дорожного покрытия.

### 6.4.3 Оценка участка для пункта пересечения границы

#### Особенности участка

При строительстве нового или реконструкции старого ППГ необходимо произвести оценку особенностей участка, в частности:

- изучить географические и геометрические особенности местности: произвести наземную съемку, в т. ч. определить свойства почвогрунта, его химический состав, несущую способность и склонность к насыщению; в горных районах оценить риск грязевых оползней; при расположении у берега реки оценить степень безопасности исходя из строительных норм и стандартов;
- оценить воздействие на окружающую среду в соответствии с требованиями национального законодательства об охране окружающей среды;
- выяснить существующие условия землепользования непосредственно на участке;
- выяснить существующие условия землепользования вокруг участка;
- выяснить сезонные характеристики, в т. ч. количество дождевых осадков, ветровой режим, влажность и температуру окружающего воздуха, толщину и вес снежного покрова на крышах зданий;
- выяснить глубину и пределы залегания грунтовых вод, кроме того, уровень воды в реке в весенний период и расположение долин затопления;
- изучить состояние и схему существующих дорог;
- узнать о наличии вблизи участка каких-либо центров коммерческой деятельности, например, про-

мышленных предприятий, торговых центров, рынков, базаров и зон свободной торговли;

- оценить возможные последствия для соседних населенных пунктов;
- изучить план расположения смотровых колодцев инженерных сетей;
- выяснить способы отвода сточных вод и удаления отходов;
- выяснить, насколько близко расположена автобусная остановка (остановки).

#### Оценка потребностей в площадях

Для оценки потребностей в площадях необходима информация, указанная ниже. Эта информация необходима как по существующему состоянию дел, так и по состоянию дел, предполагаемому в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе:

- интенсивность движения коммерческого грузового автотранспорта, в т. ч. контейнеровозов и грузовиков с открытым верхом, а также других видов коммерческого транспорта, таких как небольшие грузовики (пикапы) для местных перевозок и гужевые повозки;
- характер грузов, перевозимых различными видами грузового автотранспорта;
- объем международных и внутренних транзитных перевозок;
- интенсивность пешеходного движения, т.е. количество местных жителей, пересекающих границу пешком;
- интенсивность движения легковых автомобилей;
- интенсивность движения туристских и других пассажирских автобусов;
- необходимое количество мест для парковки автомобилей административно-управленческого и прочего персонала;
- сезонные и праздничные колебания.

#### Техническая информация

Для технической оценки необходима следующая информация:

- результаты исследования свойств почвогрунта и анализа его несущей способности (см. выше);
- электрическая нагрузка;
- результаты пробного бурения.

#### Границы участка

На границах ППГ необходимо предусмотреть следующее:

- разграничение сфер ответственности контролируемых служб за пределами огороженной территории;
- ограждение;
- освещение, исключающее наличие затененных участков;
- въезды и их оборудование защитными средствами (например, средствами защиты от взрыва);
- скрытые места и укрытия для пограничной охраны, полиции и, в некоторых случаях, военной техники.

### 6.4.4 Финансирование проектов совершенствования приграничной инфраструктуры

Для финансирования проектов совершенствования приграничной инфраструктуры существует три распространенных способа: внутреннее финансирование, финансирование за счет средств кредитных учреждений и образование государственно-частных партнерств. Все эти три способа будут по очереди рассмотрены ниже.

#### *Внутреннее финансирование*

Внутреннее финансирование имеет место, когда правительство страны оплачивает модернизацию напрямую, за счет средств, образуемых при ежегодном распределении государственного бюджета (бюджет таможенной службы), либо за счет средств, выделяемых из государственного бюджета специально на проект совершенствования

**ППГ около Сарпи, Грузия, в 2010 г., еще до создания раздельных полос для грузовиков, автомобилей и автобусов.**



**Выделенная полоса для грузовиков на ППГ около Сарпи, Грузия. Контрольные будки таможенников и других контролеров располагаются на высоте кабины грузовика, что позволяет водителям оставаться внутри.**



приграничной инфраструктуры. И в том, и в другом случае проекты могут финансироваться двумя путями – из регулярных государственных поступлений, таких как подоходный налог, или из средств, собранных в результате взимания на ППГ различных сборов (общие сборы, взимаемые за пересечение границы, или особые сборы за использование оборудования, например, рентгеновских аппаратов).

Можно также отметить, что развитые и богатые страны в большей мере способны позволить себе внутреннее финансирование и меньше нуждаются в финансировании за счет средств кредитных учреждений или доноров.

#### *Заемные средства*

Существует довольно много кредитных и донорских организаций и поставщиков услуг технического содействия, помогающих финансировать проекты совершенствования приграничной инфраструктуры. Среди них Всемирный банк, Международный валютный фонд, Агентство международного развития США (USAID), Бюро сотрудничества ЮропЭйд (EuropeAid), Азиатский банк развития, Германское общество международного сотрудничества (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH) и Африканский банк развития.

#### *Государственно-частные партнерства*

Наконец, проекты модернизации пунктов пересечения границы могут финансироваться путем образования государственно-частного партнерства, в рамках которого частная компания или консорциум финансирует проект совершенствования приграничной инфраструктуры в обмен на определенные льготы и привилегии. Такие привилегии обычно бывают двух видов:

1. *Концессия.* Частная компания получает исключительное право на осуществление коммерческой деятельности в зоне ППГ (рестораны, магазины, автозаправочные станции и т.п.). Компании разрешается действовать в течение определенного периода, по истечении которого участок концессии снова переходит под контроль государства. При образовании концессионного государственно-частного партнерства, как правило, управление пограничной зоной и участком концессии осуществляется раздельно, при этом сам ППГ целиком находится в сфере компетенции государственных служб.
2. *Эксплуатация и обслуживание оборудования.* В этом случае частная компания получает контроль над частью инфраструктуры ППГ. Обычными примерами являются частные портовые обслуживающие компании или частные фирмы, эксплуатирующие досмотровое оборудование в интересах таможенной службы. Как правило, действие таких соглашений прекращается с передачей оборудования таможенной службе через определенный период времени.

## ВСТАВКА 6.19

### Частно-государственное партнерство в целях модернизации пунктов пересечения границы в Турции

Компания «Gümrük ve Turizm İşletmeleri Ticaret A.Ş.» (GTİ) [Customs and Tourism Enterprises Co. Inc.] была создана в 2005 г. в результате заключения партнерского соглашения между Союзом торговых палат и товарных бирж Турции и 137 торговыми палатами и товарными биржами. С тех пор компания занимается модернизацией турецких пунктов пересечения границы на основе принципа «строительство-эксплуатация-передача». Начав свою деятельность с модернизации ППГ «Хабур», она осуществила быструю реконструкцию и обновление ППГ «Чилвегезу», «Сарп», «Хамзабейли» и «Капикуле», а также ряда других объектов.

В целях удовлетворения потребностей пассажиров осуществляется строительство продуктовых магазинов, отделений банков, сувенирных лавок и магазинов беспошлинной торговли. В рамках заключенных соглашений компания GTI управляет только зонами коммерческой деятельности, все административные операции и процедуры, такие как таможенное оформление и проверка проездных документов, осуществляются государственными учреждениями и органами.

В рамках проектов реконструкции и обновления были сооружены здания административного и коммерческого назначения, посты контроля на въезде и выезде, досмотровые ангары, склады для хранения изъятых контрабандных товаров, платформы, мостовые весы, служебные помещения и автостоянки для грузового транспорта. Введены в эксплуатацию рентгеновские аппараты для сканирования автотранспорта, системы карт-пропусков, охранные системы видеонаблюдения.

Все это финансировалось за счет собственных средств компании.

Приняв на себя тяжелое бремя финансирования проектов модернизации, компания GTI создает дополнительные источники налоговых поступлений и способствует развитию внешнеторговых связей, помогая увеличивать товарные и транспортные потоки через пункты пересечения границы. Время ожидания на границе, которое раньше исчислялось часами, существенно сократилось, а очереди уменьшились. Оформление автотранспорта и пассажиров ускорилось в четыре раза. В настоящее время турецкие ППГ ежегодно обслуживают 3,5 млн. автомобилей и более 10 млн. пассажиров.

Основные цели этих проектов, осуществляемых Союзом торговых палат и товарных бирж Турции и компанией GTI, заключаются в следующем:

- способствовать увеличению и ускорению транспортных потоков через ППГ;
- обеспечить дальнейшее упрощение таможенных процедур в соответствии с международными стандартами;
- улучшить общественное мнение о пунктах пересечения границы.

Технические усовершенствования, которыми сопровождалась модернизация инфраструктуры ППГ, также вносят существенный вклад в борьбу с контрабандой и торговлей людьми.

По окончании периода концессии модернизированные объекты будут возвращены государственному сектору.

*Фотографии объектов до и после реконструкции*

ПУНКТ ПРОПУСКА «САРП» (турецко-грузинская граница)





ПУНКТ ПРОПУСКА «ЧИЛВЕГЕЗУ» (турецко-сирийская граница)



#### Модернизация ППГ: планы на будущее

- Средства на новые технологии и совершенствование инфраструктуры все больше будут поступать от частного сектора, обременительных отчислений из государственного бюджета не потребуется.
- Правительство будет получать дополнительные доходы от налогов; в руках частного сектора будут находиться только объекты коммерческого назначения (магазины и т.п.). Государственные организации смогут сосредоточиться на выполнении своих основных задач – осуществлении проверок и контроля и дальнейшем устранении процедурных барьеров.

- Союз торговых палат и товарных бирж Турции и компания GTI активно выступают за внедрение объединенных пунктов пересечения границы (один общий пункт пропуска с группами контроля от обоих государств), как, например, ППГ «Сарпи-Сарп» (на турецко-грузинской границе).
- Среди многих преимуществ объединенных пунктов пересечения границы можно отметить следующие: (i) снижение потребностей во вложениях в инфраструктуру; (ii) уменьшение эксплуатационных расходов; (iii) сокращение времени ожидания на границе; (iv) увеличение общей пропускной способности ППГ; (v) отсутствие дублирующих процедур.

Источник: GTI, 2007-2010.

Пример подобного партнерства представлен во вставке 6.19, в которой в общих чертах рассказывается о том, как правительство Турции пригласило одну частную фирму в качестве партнера для модернизации своих ППГ. Вставка 6.19 составлена на основе материалов с сайта турецкой компании «Gümrük ve Turizm İşletmeleri Ticaret A.Ş.».

Еще одним интересным примером в этом плане является выдвинутая Международным союзом автомобильного транспорта (МСАТ) инициатива «Модельное шоссе» (Model Highway Initiative). Этот проект задумывался с целью создания показательного международного участка дороги, спроектированного, профинансированного и построенного совместными усилиями национальных правительств, международных финансовых учреждений, международных организаций и делового сообщества для демонстрации экономического потенциала и привлекательности возрожденного Великого шелкового пути.

Говоря более практическим языком, «Модельное шоссе» – это (IRU, 2011):

- международные инвестиции во вспомогательную дорожную инфраструктуру (современные автозаправочные станции, мотели, безопасные парковки и др.);
- гармонизированные таможенные процедуры, разработанные с учетом требований международных конвенций и примеров передового опыта;

- автомобильные пункты пересечения границ, отвечающие последним требованиям в области процедур оформления, инфраструктуры и технического оснащения.

## Выводы и рекомендации

Среди всего прочего рекомендуется следующее:

- в целях повышения эффективности работы ППГ предусматривать несколько полос первичной проверки, в т. ч. отдельную полосу для ускоренного проезда грузового автотранспорта, входящего в систему TIR;
- предусматривать дополнительные объездные полосы для автомобилей, отобранных для вторичного (углубленного) физического досмотра, чтобы они могли следовать в зону вторичной проверки, не преграждая путь и не задерживая остальной автотранспорт;
- на ППГ с ограниченной территорией оборудовать расположенные под углом («елочкой») парковочные «карманы» на каждой линейной полосе первичной проверки;
- организовывать дежурство совместных групп контроля, состоящих из представителей таможенной службы и пограничной охраны, как на полосах первичной проверки, так и в зонах вторичной проверки;

- устанавливать бесконтактную аппаратуру обнаружения радиоактивных материалов, наркотических и запрещенных химических веществ на подъезде к ППГ;
- устанавливать устройства распознавания (сканеры) автомобильных номерных знаков на въезде на каждую полосу первичной проверки;
- при обнаружении автомобилей, представляющих угрозу безопасности, а также при возникновении подозрений в совершении правонарушений, обеспечивать незамедлительное перемещение соответствующего автотранспорта в безопасную зону вторичной проверки;
- поручать руководителям ППГ разработку пятилетних стратегий развития приграничной инфраструктуры с годовыми планами действий, позволяя им находить и распределять необходимые ресурсы и средства;
- разрабатывать и регулярно обновлять руководства по проектированию ППГ с учетом национальных стандартов и норм;
- осуществлять сотрудничество с соседними странами, в т. ч. в области разработки стратегий совершенствования инфраструктуры и технической оснащенности ППГ;
- рассмотреть возможность реализации пилотных проектов, связанных с планировкой инфраструктуры и техническим оснащением небольших ППГ (особенно актуально для пунктов пересечения границы с небольшим ежедневным количеством пешеходов, легковых автомашин, автобусов и грузовых автомобилей, но может быть полезным и для крупных ППГ);
- рассмотреть возможность создания государственного учреждения, специализирующегося на вопросах проектирования, строительства, содержания и материально-технического обеспечения ППГ.

## Библиография

- Государственный таможенный комитет Республики Беларусь, 23 декабря 2006 г., [вебсайт]. См. [http://gtk.gov.by/ru/press-center/news/i\\_190.html](http://gtk.gov.by/ru/press-center/news/i_190.html) [последнее посещение 28 сентября 2011 г.].
- Козлович, Валентина, «Российская газета», 20 марта 2008 г., [вебсайт]. См. [www.rg.ru/2008/03/20/punkt.html](http://www.rg.ru/2008/03/20/punkt.html) [последнее посещение 28 сентября 2011 г.].
- Федеральная таможенная служба Российской Федерации, 2011 г. [вебсайт]. См. <http://customs.ru> [последнее посещение 28 сентября 2011 г.].
- Arizona – Mexico Commission, US Customs and Border Protection, 16 June 2005, *One Face at the Border, Asset Management in the Unified Border Agency* [pdf]. См. [www.canamex.org/PDF/CBP\\_border.pdf](http://www.canamex.org/PDF/CBP_border.pdf) [последнее посещение 23 января 2011 г.].
- EU WOMCA, The Border Management Programme in Central Asia [вебсайт]. См. [www.bomca.eu](http://www.bomca.eu) [последнее посещение 27 сентября 2011 г.].
- Conway, Brian, 2010, *Land Port of Entry [LPOE] Whole Building Design Guide*. См. [www.wbdg.org/design/land\\_port.php](http://www.wbdg.org/design/land_port.php) [последнее посещение 20 января 2011 г.].
- Frazier, Mary Claire (August 2009), *Broader Border Thinking* [pdf]. См. [www.sparling.com/SparAdmin/arts/MCF\\_LD\\_A\\_border.pdf](http://www.sparling.com/SparAdmin/arts/MCF_LD_A_border.pdf) [последнее посещение 29 января 2011 г.].
- Gregory, Frank, 2009, *UK Border Security: Issues, systems and recent reforms, A submission to the ippr Commission on National Security for the 21st Century* [pdf], London: Institute for Public Policy Research. См. [www.ippr.org.uk/members/download.asp?f=/ecomm/filesUK\\_border\\_security\\_april.pdf](http://www.ippr.org.uk/members/download.asp?f=/ecomm/filesUK_border_security_april.pdf) [последнее посещение 19 января 2011 г.].
- Gümrük ve Turizm İşletmeleri Ticaret A.Ş (GTİ), 2011, [online]. См. [www.gtias.com.tr](http://www.gtias.com.tr) [последнее посещение 26 Feb. 2011].
- Hochman, Jill L. (January-February 2005), *Current Border Activities, Border Planning for the 21st Century* [asp], U.S Department of Transportation, Federal Highway Administration, U.S./Mexico Joint Working Committee on Transportation Planning, *Public Roads*, Vol. 68, No.4. См. [www.borderplanning.fhwa.dot.gov/current\\_article1.asp](http://www.borderplanning.fhwa.dot.gov/current_article1.asp) [последнее посещение 29 января 2011 г.].
- International Road Transport Union (IRU), 2010, IRU Model Highway Initiative Brochure, pp. 1–24.
- Kindler, Marta and Ewa Mateiko, January 2009, “Gateways to Europe” - a friendly border? [pdf], Policy Brief, Stefan Batory Foundation, Warsaw, Poland. См. [www.batory.org.pl/doc/GatewaysToEurope-2009.pdf](http://www.batory.org.pl/doc/GatewaysToEurope-2009.pdf) [последнее посещение 24 января 2011 г.].
- NIIT, National Institute of Transport, Almaty, Republic of Kazakhstan.
- Office of Homeland Security, July 2002 (U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.), *National Strategy for Homeland Security* [pdf]. См. [www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat\\_strat\\_hls.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_hls.pdf) [последнее посещение 12 февраля 2011 г.].
- USAID, 2008, *Zamiin Uud border crossing inspection yard, clearance facilities and associated infrastructure* [pdf], Ulaanbaatar, Mongolia: USAID Mongolia Economic Policy Reform and Competiveness Project (EPRC). См. [www.eprc-chemonis.biz/documents/tech\\_reports/Inception\\_report\\_Kamal\\_Patel\\_Eng\\_Jun\\_08.pdf](http://www.eprc-chemonis.biz/documents/tech_reports/Inception_report_Kamal_Patel_Eng_Jun_08.pdf) [последнее посещение 20 января 2011 г.].
- US Customs and Border Protection, 13 June 2009, *American Recovery and Reinvestment Act: Land Port of Entry (LPOE) Modernization* [pdf]. См. [http://tester.senate.gov/Resources/upload/cbp\\_presentation.pdf](http://tester.senate.gov/Resources/upload/cbp_presentation.pdf) [последнее посещение 24 января 2011 г.].
- US Department of Transportation Federal Highway Administration, April 2009, *Measuring Border Delay and Crossing Times for Freight El Paso – Ciudad Juarez Bridge of the Americas* [pdf], Office of Freight Management and Operations. См. <http://ops.fhwa.dot.gov/publications/fhwahop09033/fhwahop09033.pdf> [последнее посещение 12 февраля 2011 г.].
- US General Services Administration, 2005, *Agencies Typically Located at LPOE* [word]. См. [www.gsa.gov/portal/content/103603](http://www.gsa.gov/portal/content/103603) [последнее посещение 25 января 2011 г.].
- US General Services Administration, 2005, *Facilities Standards for the Public Building Service* [pdf]. См. [www.gsa.gov/portal/content/104188](http://www.gsa.gov/portal/content/104188) [последнее посещение 20 января 2011 г.].
- Vanderlinden, Richard S., 18 March 2005, *Generating Capability Requirements for Land Border Security Forces: Applying the Army's Force Management Model* [pdf]. См. [www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/ksil5.pdf](http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/ksil5.pdf) [последнее посещение 2 февраля 2011 г.].
- Wagner, George G., *The Design Process of Physical Security as Applied to a U.S. Border Port of Entry* [pdf], Sandia National Laboratories. См. [www.justnet.org/Lists/JUSTNET%20Resources/Attachments/1431/spie-final.pdf](http://www.justnet.org/Lists/JUSTNET%20Resources/Attachments/1431/spie-final.pdf) [последнее посещение 30 января 2011 г.].
- World Bank, 2004, *Guidelines For Land Border Stations* [pdf]. См. [http://www4.worldbank.org/afr/ssatp/Resources/RegionalDocuments/BorderStations\\_Guidelines.pdf](http://www4.worldbank.org/afr/ssatp/Resources/RegionalDocuments/BorderStations_Guidelines.pdf) [последнее посещение 28 сентября 2011 г.].





# 7

# Информационные технологии и бесконтактный досмотр

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	201
7.1 Роль информационных технологий (ИТ) в управлении на границах	201
7.2 Глобальный контекст для ИТ	202
7.3 Международные инструменты	202
7.3.1 Пересмотренная Киотская конвенция и ИТ	202
7.3.2 Рамочные стандарты SAFE ВТамО и ИТ	203
7.3.3 Международные стандарты данных	203
7.3.4 Руководство по ИТ Киотской конвенции	203
7.3.5 Модель данных ВТамО	204
7.3.6 Уникальный номер партии товаров (УНП)	204
7.3.7 Предварительная электронная информация о товарах	205
7.3.8 Единый административный документ ЕС (ЕАД)	206
7.4 Вопросы национальной политики и законодательства	207
7.5 Программные пакеты и системы	207
7.5.1 Автоматизированная коммерческая среда (АКС)	208
7.5.2 Система ЮНКТАД АСИКУДА (UNCTAD ASYCUDA)	208
7.5.3 Другие программные приложения	210
7.5.4 «Единое электронное окно»	211
7.6 Разработка стратегии для автоматизации управления на границах	212
7.6.1. Руководящий комитет	212
7.6.2 Стратегическое планирование	213
7.7 Аппаратура для обнаружения, сканирование и бесконтактный досмотр	215
7.7.1 Что такое бесконтактный досмотр?	215
7.7.2 Чем не является бесконтактный досмотр	215
7.7.3 Зачем нужно сканирование?	215
7.7.4 Управление рисками: ключевой элемент бесконтактного досмотра	217
7.7.5 Сканеры для грузов	217
7.7.6 Критерии эффективности сканера	219
7.7.7 Выбор сканера	219
7.7.8 Обнаружение химических, биологических, радиоактивных и ядерных материалов	220
7.7.9 Сканирование людей, багажа и транспортных средств	222
7.7.10 Основные выводы относительно бесконтактного досмотра	222
Заключение	222
Библиография	223
<b>Вставка 7.1</b> Пересмотренная Киотская конвенция, Глава 7: «Применение информационных технологий»	202
<b>Вставка 7.2</b> Россия: таможенные посты принимают декларации по Интернету	205
<b>Вставка 7.3</b> Республика Беларусь: представление таможенным органам предварительной информации о ввозимых товарах	206

<b>Вставка 7.4</b>	Проект Единого окна и электронной таможни в Азербайджане	207
<b>Вставка 7.5</b>	Оценка проекта АСИКУДА++ в Иордании	209
<b>Вставка 7.6</b>	ЕС видит необходимость в рентгеновском сканировании	216
<b>Вставка 7.7</b>	Рамочные стандарты SAFE ВТамО: Стандарт 3 по бесконтактному досмотру	216
<b>Вставка 7.8</b>	Генеральный секретарь ВТамО о 100-процентном сканировании	217
<b>Вставка 7.9</b>	Ирландские таможенники учатся видеть насквозь	218
<b>Вставка 7.10</b>	Новое оборудование и технологии в бывшей югославской Республике Македонии	220
<b>Диаграмма 7.1</b>	Модель данных ВТамО	204
<b>Диаграмма 7.2</b>	Пример системы «единого окна»	211
<b>Диаграмма 7.3</b>	Сбалансированный подход, направленный на содействие торговле	217
<b>Таблица 7.1</b>	Потенциальные участники проекта совершенствования ИТ	212
<b>Таблица 7.2</b>	Пример взвешенного анализа пробелов	214

## 7. Информационные технологии и бесконтактный досмотр

### Введение

Одной из заявленных целей компьютеризации являлся переход к безбумажному и более эффективному обществу. Обеспечение безопасности границ и организация пограничного режима – это одна из многих областей, в которых активно осуществляется переход к безбумажному документообороту.

В настоящей главе освещается роль информационных технологий (ИТ) в управлении на границах, а затем анализируется международная среда с точки зрения действующих в ней норм и стандартов. После этого в главе рассматриваются более узкие проблемы и особенности на национальном уровне. Далее приводится информация о доступных пакетах программного обеспечения, и дается описание некоторых видов имеющегося оборудования и программ. За разделом, посвященным детекторам, сканированию и бесконтактному досмотру<sup>1</sup>, следует заключительная часть главы, описывающая стратегию автоматизации управления на границах.

### 7.1 Роль информационных технологий (ИТ) в управлении на границах

Можно наглядно показать, что увеличение рабочей нагрузки на границе непосредственно связано с ростом международной торговли. Поскольку таможенное оформление обычно осуществляется отдельно по каждому случаю перемещения товаров, увеличение числа таких перемещений оказывает значительное влияние на управление таможенными операциями. Если просто применить эффективные ИТ, то они могут снять часть нагрузки с сотрудников контролирующих служб на границе и облегчить их ежедневную работу.

Совершенствование уже применяемых ИТ также повышает эффективность управления на таможнях. Таможенная организация может снизить свою реальную загруженность за счет эффективного использования ИТ и автоматизации некоторых функций. Одним таким примером может служить использование ИТ для проведения оценки рисков и выявления грузов повышенного риска, в отношении которых требуется физический досмотр. Это позволяет таможенным органам более рационально использовать кадровые ресурсы, не увеличивая их численность и при этом обеспечивая эффективность работы.

Еще одну сложность представляет комплексность операций. В настоящее время операции на пограничных пере-

ходах стали более многогранными, чем когда-либо ранее. Управление такими комплексными системами требует современных инструментов.

Даже образцовому учреждению может быть непросто обрабатывать огромный массив данных, генерируемых в наши дни. В конце концов без использования ИТ решение этой проблемы становится непосильным.

Изменения в нормативных требованиях также могут вызвать необходимость установки новых или усовершенствованных систем. Когда изначально создавались системы управления на границах в некоторых странах, возможно, эти страны еще не являлись участниками международных, двусторонних или многосторонних соглашений, требующих наличия эффективных информационно-технологических систем. Если же данные страны подписали к сегодняшнему дню такие соглашения или планируют стать их участниками в будущем, то их системы обеспечения безопасности и управления на границе должны обладать достаточной гибкостью для соответствия нынешним и любым будущим потребностям.

Даже если в имеющейся информационно-технологической системе или принятой в стране пограничной практике и процедурах отсутствуют существенные изъяны, общая картина могла измениться с того времени, когда была установлена эта система. Множество факторов могут привести к необходимости реализации проекта по усовершенствованию информационно-технологической системы: сложности с кадрами, повышенная нагрузка, нормативные требования, нарастание сложности задач или отход от старой «унаследованной системы» – вот лишь некоторые из них.

И, наконец, последнее, но немаловажное – это фактор самой системы. Даже если на момент установки эта система была самой совершенной, сегодня она может быть далеко не самой лучшей из имеющихся на рынке. Темп обновле-



Таможенный брокер вносит данные в афганскую таможенную систему АСИКУДА на пограничном переходе Торхам между Афганистаном и Пакистаном.

<sup>1</sup> «Бесконтактный досмотр» является переводом английского термина “non-intrusive examination”. В переводных текстах других авторов “non-intrusive” иногда воспроизводится в русской транскрипции: «неинтрузивный» - прим. ред.

ния ИТ очень высок. То, что было самым лучшим всего лишь полтора года назад, нередко уже не удовлетворяет требованиям сегодняшнего дня. Более того, поставщик системы иногда прекращает ее техническую поддержку уже после короткого периода времени. Поэтому техническое обслуживание может стать проблемой, особенно в случае старых систем, когда становится все сложнее найти запасные части и техников, согласных обслуживать такие системы.

Чтобы программа по усовершенствованию информационно-технологической системы могла действительно повысить эффективность управления на границе, требуется признание всеми вовлеченными лицами необходимости такого усовершенствования; только таким образом может быть достигнуто согласие на всех уровнях – от самого высокого до самого низкого. Однако даже если в отношении необходимости перемен остается сдержанное отношение, усовершенствование определено возможно при условии единого понимания общей проблемы и согласия по общим задачам у всех вовлеченных сторон.

## 7.2 Глобальный контекст для ИТ

Требования в части ИТ часто включаются в компьютерные программы высокого уровня и в международные соглашения. Таким образом, проекты в сфере ИТ должны соответствовать не только этим международным инструментам, но и международным техническим стандартам.

## 7.3 Международные инструменты

### 7.3.1 Пересмотренная Киотская конвенция и ИТ

Пересмотренная Киотская конвенция содержит общие положения о внедрении ИТ в операции по управлению на границах. Хотя Конвенция не касается деталей применения информационных технологий, она четко указывает на необходимость их использования и также включает ряд общих формулировок о применимости ИТ.

Конвенция устанавливает минимальные требования, необходимые для эффективной работы таможенной администрации, и содержит элементы, относящиеся к ИТ. Среди ключевых принципов, перечисленных в Преамбуле к пересмотренной Киотской конвенции (ВТамО, 1999 г., стр. 1-2) содержится следующая формулировка: «... применение современных методов, таких как контроль на основе управления рисками и методов аудита, и максимальное практическое использование информационных технологий».

Стороны, являющиеся участниками Конвенции, обязаны следовать Генеральному Приложению к конвенции, которое включает переходные стандарты 3.18 и 3.21, требую-

щие от таможенных органов выдавать разрешения на декларирование товаров при помощи электронных средств связи.

Глава 7 Конвенции, озаглавленная «Применение информационных технологий», более конкретно касается внедрения ИТ. Она состоит из четырех стандартов, которые формируют суть позиции Конвенции по данному вопросу. Эти четыре стандарта приведены во Вставке 7.1.

Помимо стандартов, перечисленных в этой главе, Конвенция содержит ряд других стандартов, применимых к внедрению ИТ, как для таможенных служб в частности, так и для управления на границах в целом. К ним относятся стандарты 3.11, 3.12 и Переходный стандарт 6.9, которые более детально касаются отдельных аспектов таможенной деятельности, включая декларирование товаров, защиту информации, электронное декларирование и таможенный контроль.

#### ВСТАВКА 7.1

#### Пересмотренная Киотская конвенция, Глава 7: «Применение информационных технологий»

##### 7.1. Стандарт

В целях поддержки проведения таможенных операций таможенная служба применяет информационные технологии в тех случаях, когда это экономически выгодно и эффективно для таможенной службы и участников торговой деятельности. Таможенная служба определяет условия их применения.

##### 7.2. Стандарт

При внедрении компьютерных систем таможенная служба использует соответствующие принятые международные стандарты.

##### 7.3. Стандарт

При внедрении информационных технологий осуществляются консультации со всеми сторонами, которые имеют к этому непосредственное отношение, во всех случаях, когда это возможно.

##### 7.4. Стандарт

Новое или измененное национальное законодательство должно предусматривать:

- электронные способы обмена коммерческой информацией в качестве альтернативы требованиям представления документов на бумажном носителе;
- сочетание электронных методов и методов удостоверения подлинности и идентичности документов на бумажном носителе;
- право таможенной службы оставлять у себя информацию для использования в таможенных целях и при необходимости для обмена такой информацией посредством электронных средств обмена коммерческой информацией с другими таможенными администрациями и иными юридически правомочными сторонами.

### 7.3.2 Рамочные стандарты SAFE ВТамО и ИТ

Как и пересмотренная Киотская Конвенция, Система рамочных стандартов по обеспечению безопасности и содействию глобальной торговле (SAFE) Всемирной таможенной организации также содержит ключевые концепции, связанные с ИТ.

При том, что международная торговля является одним из важнейших факторов экономического развития любой страны, все государства сталкиваются с угрозами различного плана, в особенности с нелегальной миграцией, организованной преступностью и терроризмом, а также с уклонением от уплаты таможенных пошлин. Тем не менее, недопустимо предпринимать меры и реализовывать программы на границе, которые чрезмерно обременяют либо государственный, либо частный сектор. На практике невозможно, да и не нужно досматривать каждый груз. Таким образом, очевидна потребность в программе, которая была бы рассчитана на противодействие угрозам, позволяя при этом беспрепятственное осуществление законной деятельности.

Таковы были общие соображения, побудившие Всемирную таможенную организацию (ВТамО) к разработке Рамочных стандартов SAFE как инструмента содействия международной торговле. Они были единогласно приняты странами-членами ВТамО в июне 2005 г. Рамочные стандарты SAFE – это, бесспорно, актуальный инструмент для информационно-технологических систем и их совершенствования.

В качестве составляющей Принципа 1 «Сотрудничество между таможенными администрациями» (WCO, 2005, Chapter 3) Стандарт 1 по Комплексному управлению цепью поставок товаров (стр. 9-18) предлагает ряд инструментов, включая Уникальный номер партии (УНП, 1.2.5), Модель данных ВТамО (1.3.7) и Единое окно (электронное) (1.3.8).

Стандарт 4 по Системам управления рисками (стр. 18) начинается со следующего императива: «Таможенная администрация должна создать систему управления рисками с целью выявления потенциально опасных грузов и автоматизировать такую систему».

Стандарт 6 (стр. 20) с самого начала указывает: «Для того, чтобы обеспечить адекватную оценку рисков, таможенная администрация должна своевременно требовать предварительную электронную информацию о грузовых или контейнерных отправлениях». Этот стандарт охватывает широкий круг вопросов ИТ, включая:

- необходимость компьютеризации (6.1);
- Руководство по ИТ пересмотренной Киотской конвенции (6.2);
- Стандарты обмена электронными данными (6.4);
- Модель данных ВТамО (6.5);
- Безопасность ИТ (6.6);
- Электронные подписи (6.7);

- Конфиденциальность и защита данных (6.9).

Стандарт 8 (стр. 23 англоязычной версии), озаглавленный «Показатели эффективности», начинается следующими словами:

«Таможенным администрациям следует вести статистическую отчетность, содержащую показатели эффективности, включая, помимо прочего, количество досмотренных партий грузов, количество выделенных в отдельную подгруппу отгрузок повышенного риска, количество проведенных досмотров отгрузок повышенного риска, количество досмотров отгрузок повышенного риска с использованием технологий бесконтактного досмотра, количество досмотров отгрузок повышенного риска с использованием бесконтактного досмотра и физических средств, количество досмотров отгрузок повышенного риска с использованием только физических средств, продолжительность таможенного оформления, а также положительные и отрицательные результаты. Эта отчетность должна обобщаться ВТамО».

### 7.3.3 Международные стандарты данных

Хотя международные инструменты гармонизируют процедуры, процессы и некоторые передовые практики, связанные с применением ИТ, по всему миру, существует риск того, что каждая страна станет разрабатывать свои категории данных, что создаст проблему совместимости. При обработке данных возникает ряд вопросов:

- Какую информацию о грузах следует собирать там, где это возможно?
- Какой формат следует использовать для сбора этой информации?
- В случае необходимости кодирования данных, как это следует делать?
- Как осуществлять обмен данными?

Важно, чтобы таможенные органы гармонизировали свои действия в ответ на эти вопросы, не только для содействия сбору информации о грузах, но и для возможности быстрого и надежного обмена информацией между собой.

Признавая необходимость более детализированного подхода к внедрению ИТ, ВТамО разработала несколько инструментов, которые могут быть полезны для национальных правительств, когда они начинают осуществлять реформы. В некотором роде эти инструменты можно рассматривать как руководства по применению более широких стандартов пересмотренной Киотской Конвенции.

### 7.3.4 Руководство по ИТ Киотской конвенции

Руководство Киотской конвенции по применению информационных технологий, которое было подготовлено ВТамО в 2004 г. (2004а, стр. 6), открывается следующими словами: «Задачей настоящего Руководства является фокусирование внимания таможенных органов на влиянии, которое информационные технологии оказывают на их

деятельность. Руководство описывает то, как таможенные органы могут использовать эти технологии для повышения эффективности программ и планирования совершенствования своих услуг для клиентов и торговых партнеров». Таким образом, Руководство посвящено рассмотрению ПКК применительно к ИТ. В более конкретном плане, оно призвано служить руководством по выполнению Стандартов и Рекомендуемых практик Конвенции.

Руководство не является обязательным для Сторон, участвующих в пересмотренной Киотской Конвенции, а предназначено для оказания содействия ответственным лицам в процессе внедрения ИТ в осуществляемые ими операции. Несмотря на то, что оно касается только таможенных операций, советы и идеи, содержащиеся в Руководстве, могут быть полезны для любого правительства, рассматривающего проект по внедрению или модернизации ИТ в управлении на границах. Кроме того, действенные аналогии можно провести и для других операций, осуществляемых на границе. Например, принципы, используемые для более эффективного таможенного контроля, могут быть легко применены для повышения эффективности контроля со стороны полиции. Совершенствование ИТ может также принести пользу сотрудникам пограничных служб в деле борьбы с нелегальной миграцией и международной преступностью.

Руководство по ИТ касается широкого спектра оперативных, технических и стратегических вопросов, а именно: решения о компьютеризации, процесса развития системы, основных областей применения, взаимодействия между ИТ-приложениями, обмена информацией, а также электронной коммерции и таможни.

### 7.3.5 Модель данных ВТамО

Модель данных ВТамО является международным стандартом данных для таможенных операций. Посвященная теме согласования данных в системе «единого окна», она определяет набор стандартизированных данных для электронного обмена данными среди таможенных органов и между таможенными органами и торговыми операторами. Сфера применения модели данных ВТамО (WCO, 2008):

- Запросы о сохранении отложенных данных, оставшиеся от версии 2.0;
- Рассмотрение и разрешение противоречий;
- Таможня, транзит и электронная система МДП;
- Ответные сообщения трансграничных регулирующих органов;
- Текущие согласования с СЕФАКТ ККСТ, СЭВД ООН и задействование торговли/транспорта;
- Необходимая нормативная информация, запрашиваемая партнерскими трансграничными регулируемыми органами;
- Процессы, непосредственно связанные с пропуском товаров, транспортных средств и экипажей, здравоохранением и сельским хозяйством (национальные и международные).

Следует отметить, что процедуры заявлений/запросов/утверждений того, что касается лицензий/разрешений/сертификатов, не были включены в данную модель.

**Диаграмма 7.1 предлагает графическую иллюстрацию таможенной модели ВТамО (адаптировано из публикации Matsumoto, 2006, стр. 5).**

Диаграмма 7.1 Модель данных ВТамО



### 7.3.6 Уникальный номер партии товаров (УНП)

УНП, который является частью Системы SAFE - это код для каждой импортируемой или экспортируемой партии от декларанта с таможенным разрешением на применение упрощенных процедур. Он может быть использован для отслеживания груза по всем записям декларанта. Уникальный номер партии (WCO, 2004b, стр. 3) описывается следующим образом:

«Главной задачей УНП является определение универсального механизма, обладающего достаточной гибкостью, чтобы справляться с наиболее распространенными сценариями, встречающимися в международной торговле. В основе УНП - максимизация использования существующих поставочных, клиентских и транспортных справочных номеров.

Он также является справочным номером, в первую очередь для таможенного использования, и в будущем может потребоваться к предоставлению таможне на любом этапе таможенного оформления. УНП должен:

- Применяться для всего международного движения товаров, для которого требуется таможенный контроль;
- Использоваться только в качестве ключа доступа в целях аудита, отслеживания груза, информирования и согласования;
- Быть уникальным на национальном и международном уровнях;
- Применяться на уровне груза;
- Присваиваться как можно раньше в процессе международной операции;
- Использоваться во всех соответствующих информационных обменах между сторонами, участвующими

во всей цепи поставок, применительно к таможенным органам и всем другим соответствующим регулирующим агентствам.

В основе концепции УНП лежит безоговорочная необходимость для таможенных органов содействовать законной международной торговле, одновременно обеспечивая эффективный контроль. В этом отношении УНП может предоставить таможене эффективный инструмент для обмена информацией между правоохранительными органами».

Далее в документе приводится цитата ведущей международной торговой организации, описывающей УНП следующим образом: «Так же, как электронная печать в электронной коммерции, УНП собирает воедино всю информацию - все данные о торговых операциях, начиная с исходного заказа и поставки товара поставщиком, до перемещения этих товаров и прибытия на границу, вплоть до их конечной доставки импортеру».

**Во Вставке 7.2 использованы материалы с сайта Федеральной таможенной службы Российской Федерации (2011 г.).**

#### ВСТАВКА 7.2

### Россия: таможенные посты принимают декларации по Интернету

В рамках развития декларирования товаров в электронной форме Федеральная таможенная служба Российской Федерации (ФТС России) аттестовала 100 % таможенных постов, уполномоченных принимать таможенные декларации, на осуществление Интернет-декларирования. Внедрение информационных таможенных технологий является одним из основных направлений совершенствования системы таможенных органов Российской Федерации. В настоящее время при таможенном контроле активно применяются следующие перспективные информационные таможенные технологии, основанные на технологии электронного представления сведений по сети Интернет:

- предварительное информирование таможенных органов;
- декларирование товаров в электронной форме;
- удаленный выпуск товаров как результат развития технологии Интернет-декларирования.

Переход на Интернет-декларирование в большой степени зависит от участников ВЭД, от их заинтересованности в использовании новых информационных технологий. Уже более 20 % участников ВЭД используют Интернет-декларирование.

#### *Предварительное информирование таможенных органов*

ФТС России введен в опытную эксплуатацию портал «Электронное представление сведений» (ЭПС), размещенный по адресу: <http://edata.customs.ru>.

Указанный портал обеспечивает возможность представления участниками ВЭД в электронной форме предварительной информации о товарах и транспортных средствах до пересечения ими таможенной границы Российской Федерации. Преимуществами такого способа представления предварительной информации является его доступность и простота в использова-

### 7.3.7 Предварительная электронная информация о товарах

Предварительная электронная информация о товарах (АСИ) является неотъемлемой частью первого из четырех «ключевых элементов» Системы SAFE, которая, по собственным словам ВТамО (WCO 2005, стр. 6): «служит гармонизации и совершенствованию требований к электронной информации по прибывающим, убывающим и транзитным грузам».

Предоставление АСИ всеми участниками цепи поставки по направлениям поставки позволяет таможенным органам сортировать импортируемые контейнеры, принимать решения на базе имеющейся информации по идентификации конкретных грузов и их досмотру, а также концентрировать ресурсы на тех вопросах и грузах, где имеются высокие риски.

Пользование порталом ЭПС не предусматривает каких-либо финансовых затрат, кроме подключения к Интернету.

#### *Декларирование товаров в электронной форме*

Для удобства участников ВЭД ведется разработка «Портала электронного декларирования», на котором можно будет интерактивно заполнить формы таможенных документов или предоставить документы в виде файлов согласованного формата. Данная технология позволит участникам ВЭД предоставлять в таможенный орган любого региона России сведения в электронной форме.

Технология электронного декларирования такова: подается декларация в электронном виде, подписанная электронно-цифровой подписью, и опись документов. В процессе оформления могут быть затребованы документы из описи, а также дополнительные документы, которые представляются в электронном виде. Допускается проведение таможенного контроля в виде проверки сведений и осмотра товара.

#### *Удаленный выпуск товаров*

Основой технологии удаленного выпуска является принцип разделения процесса таможенного контроля на документальный и фактический контроль, которые осуществляют различные таможенные органы.

Разработка данной технологии позволяет сокращать поток большегрузного автотранспорта, следующего под таможенным контролем в крупные города, сокращает документооборот при совершении таможенных операций и процедур, исключает звено открытия процедуры таможенного транзита, оптимизирует нагрузку на таможенные органы, сокращает расходы участников ВЭД, уменьшает время проведения таможенных операций в отношении перемещаемых товаров.

**Вставка 7.3 основана на информации, предоставленной Государственным таможенным комитетом Республики Беларусь (2011 г.).**

### **ВСТАВКА 7.3**

#### **Республика Беларусь: представление таможенным органам предварительной информации о ввозимых товарах**

В Республике Беларусь для целей обеспечения безопасности и надежности международной цепи поставок создана система электронного предварительного информирования. Ее начали применять с 2007 г. До внедрения данной системы меры по выявлению возможных рисков и все таможенные процедуры осуществлялись непосредственно после прибытия товаров на границу, что вызывало определенные неудобства для перевозчиков и увеличивало время на пересечение границы.

В целях создания системы предварительного информирования была разработана концепция её внедрения, правовая основа, а также программный продукт, позволяющие наладить электронное информирование таможенных органов всеми заинтересованными лицами. Действующая в Республике Беларусь система, помимо обеспечения безопасности и надежности международной цепи поставок, призвана сократить время, затрачиваемое участниками ВЭД и должностными лицами таможни при совершении таможенных операций и, как следствие – избежать образования очередей на подъездах к пунктам пропуска.

Представление предварительной информации на данный момент в Республике Беларусь не является обязательным. Вместе с тем, по состоянию на июнь 2011 г., около 30 % перевозчиков (как белорусских, так и иностранных) успешно использовали преимущества указанной системы.

Применение системы электронного предварительного информирования таможенных органов позволило:

- обеспечить безопасность и надежность международной цепи поставок при перевозках товаров,
- упростить таможенные формальности, связанные с пересечением границы, и тем самым сократить затрачиваемое на это время,
- использовать представляемую электронную информацию при помещении иностранных товаров под таможенную процедуру таможенного транзита,
- повысить эффективность функционирования системы анализа и управления рисками,
- минимизировать риски коммерческого мошенничества.



Вот примеры некоторых наиболее актуальных программ на основе АСІ: «Правило 24 часов» в США и требование «10+2», декларации до прибытия и до отправки в ЕС, «24-часовое Правило заблаговременного уведомления» в Китае, «Правило 24 часов» в Мексике и система АСІ в Японии.

#### **7.3.8 Единый административный документ ЕС (ЕАД)**

Единый административный документ (ЕАД - SAD) ЕС представляет собой прекрасный пример механизма, который полностью следует Модели данных ВТамО и совместим с ней. В ЕС ЕАД используется в рамках торговли с третьими странами, а также для транспортировки неевропейских товаров в рамках ЕС. Он также применяется к территории стран ЕАСТ (Исландия, Норвегия и Швейцария) и к торговле между этими странами и ЕС. Большая часть вводимых данных кодируется таким образом, что документ может быть использован на всех языках ЕС. Он охватывает прохождение любым товаром любых таможенных процедур независимо от используемого вида транспорта.



Во вставке 7.4 приводится выдержка из интервью Председателя Государственного таможенного комитета Азербайджана Айдына Алиева, доступное на сайте Комитета (2011 г.).

#### ВСТАВКА 7.4

#### Проект Единого окна и электронной таможни в Азербайджане

С 1 января 2009 г. Государственный таможенный комитет (ГТК) Азербайджана перешел на систему Единого окна на контрольно-пропускных пунктах. Новая система позволяет повысить эффективность работы и усовершенствовать взаимодействие между различными контролирующими органами. Она также намного сокращает время, необходимое для пересечения границы и таможенного оформления товаров и транспортных средств на таможне.

Новая система Единого окна была разработана в соответствии с международными стандартами, такими как ООН/СЕФАКТ, и с рекомендациями ВТамО и ВТО. Аппаратные системы и программное обеспечение были разработаны на национальном уровне. Контрольно-пропускные пункты на границе оснащены компьютерами, обеспечивающими доступ к базе данных лицензий и сертификатов, выданных министерствами здравоохранения, сельского хозяйства и транспорта.

Азербайджан также занимается разработкой Проекта электронной таможни, который охватывает три подсистемы:

- Единая САМ-система (Computer Aided Manufacturing - система автоматизации процессов) для таможенной службы;
- Система управления информационными Интернет-ресурсами;
- Внутренний портал и система «интранет».

Система работает с несколькими модулями, такими как компьютеризированный таможенный контроль, автоматизированная обработка документов, Автоматизированный центр (САМ-центр) оперативной борьбы с контрабандой и обеспечения законности, а также таможенная очистка через Единое окно.

## 7.4 Вопросы национальной политики и законодательства

Нередко для того, чтобы внедрить или модернизировать ИТ в государственной структуре, требуется внести изменения в законодательство, например, для получения возможности электронного обмена информацией, что может быть не предусмотрено действующим законодательством, или для расширения полномочий по сбору и использованию информации.

В 2003 г. в Казахстане был принят Закон об электронном документе и электронной цифровой подписи, который касается правовых аспектов электронной коммерции.

Среди вопросов, которые он охватывает, имеются следующие (UNESCAP, 2006):

*Сертифицирующий орган:* центр сертификации для регистрации сертификатов подлинности и проверки соответствия цифровой подписи;

*Электронный документ/онлайн-транзакции:* электронный документ, равнозначный документу на бумажном носителе, который в некоторых случаях, при заверении электронной цифровой подписью, может быть законным средством заключения договора;

*Электронная/цифровая подпись:* цифровая подпись, эквивалентная собственноручной подписи подписавшего, и влекущая равнозначные юридические последствия;

*Электронный платеж:* электронные расчетные операции, связанные с созданием и использованием электронных документов, заверенных цифровой подписью;

*Судебная система и безопасность:* Казахстан в декабре 2004 г. принял Закон о международном коммерческом арбитраже;

*Киберпреступность:* обновление законодательства по борьбе с киберпреступностью;

*Интеллектуальная собственность:* создание компьютерных программ и изменение существующих программ, поскольку неправомерный доступ к охраняемой законом компьютерной информации может привести к гражданской, уголовной и административной ответственности.

## 7.5 Программные пакеты и системы

Руководство по ИТ Киотской конвенции не содержит рекомендаций в отношении конкретных технических решений или производителей. Поскольку не существует «универсальной» модели аппаратного и программного обеспечения, выбор его остается на усмотрение индивидуальных стран, в соответствии с их специфическими потребностями.

Тем не менее, выбранная система должна иметь возможность обмениваться информацией с торговым сообществом. Если в системе используется какой-то собственный тип информации, торговому сообществу может потребоваться обновление или, еще хуже, изменение собственной системы для обеспечения возможности обмена данными.

Разделы 7.5.1 и 7.5.2 описывают две устанавливаемые под заказ системы: соответственно, Автоматизированную коммерческую среду (АКС - ACE) и Автоматизированную систему обработки таможенных данных АСИКУДА (ASYCUDA). Раздел 7.5.3 содержит информацию о нескольких частных поставщиках программного обеспечения, а раздел 7.6.4 представляет концепцию Единого электронного окна.

### 7.5.1 Автоматизированная коммерческая среда (АКС)

В США действующая Автоматизированная коммерческая система (АКС) в настоящее время заменяется Автоматизированной коммерческой средой (АКС - АСЕ). Внедрение АКС является частью многолетнего процесса модернизации Таможенной и пограничной службы США (СВР), который будет проходить в несколько этапов. Эта реформа:

- Позволит участникам торговли иметь доступ к своей торговой информации и управлять ею при помощи отчетов;
- Будет способствовать законной торговле, предоставляя Таможенной и пограничной службе инструменты для эффективной обработки импорта/экспорта и быстрого пропуска товаров через границу;
- Усовершенствует коммуникации, сотрудничество и предпринимаемые действия по соблюдению законодательства между Таможенной и пограничной службой и торговым сообществом; облегчит эффективный сбор, обработку и анализ коммерческих данных об импорте и экспорте; а также предоставит платформу для обмена информацией и торговыми данными через государственные агентства.

Источники: World Trade Ref, 2008, and U.S. Department of Homeland Security, Customs and Border Protection, 2011.



### 7.5.2 Система ЮНКТАД АСИКУДА (UNCTAD ASYCUDA)

Ниже приводится краткое описание системы ЮНКТАД АСИКУДА (Де Вульф и Сокол 2005 г., стр. 290-291).

Система ЮНКТАД АСИКУДА (автоматизированная система таможенных данных) была разработана в начале 80-х годов для автоматизации операций таможенных служб. В настоящее время она установлена в 84 странах. Система была разработана для поддержки таможенных служб в их намерении упростить процедуры для торговли и сделать управление таможенным оформлением более эффективным. Предоставляется бесплатно, т.е. го-

сударствам не приходится оплачивать разработку программного обеспечения. Однако государства оплачивают установку системы, осуществляемую в рамках проекта технической помощи ЮНКТАД. Установка системы включает в себя общую поддержку, обучение, документацию и разработку специальной поддержки на (некоммерческой) основе возмещения затрат. На настоящий момент ЮНКТАД разработала три версии АСИКУДА и сейчас разворачивает АСИКУДА-мир (ASYCUDA WORLD).

- *АСИКУДА Версия 1* (1981-1984 гг.). Данная версия работала на первых персональных компьютерах. Она была создана по инициативе Секретариата Экономического сообщества стран Западной Африки (ЭКОВАС), и ее главным достижением являлось содействие в подготовке торговых балансов и связанной с ними торговой статистики. Установленная в трех странах, Версия 1 продемонстрировала, что компьютеризированные системы таможенного оформления могут разрабатываться на основе недорогих компьютеров.
- *АСИКУДА Версия 2* (1985–1995 гг.). Эта версия привела к созданию локальных вычислительных сетей в сотнях таможенных офисов, сделав возможной широкую интеграцию функциональных возможностей. Изначально работая на базе только одной многоцелевой операционной системы (PROLOGUE), имевшейся на рынке, с годами Версия 2 была перестроена под операционную систему UNIX. Это открыло путь к большим объемам операций и, следовательно, к установке АСИКУДА в крупных таможенных управлениях. ЮНКТАД более не разрабатывает ее функциональные возможности. Эта версия была установлена в 40 странах и по-прежнему работает в 15 странах, еще не перешедших на АСИКУДА++.
- *АСИКУДА++* (с 1992 г. по настоящее время). Версия основана на настоящей клиент-серверной архитектуре; она использует возможности объектно-ориентированных языков программирования и системы реляционной базы данных, таких как Oracle и Informix. С технической точки зрения АСИКУДА++ является продвинутой системой таможенной информации, объединяющей ряд современных и надежных технологий. АСИКУДА++ создана на полном пакете таможенных модулей, представленных в АСИКУДА Версия 2, и включает в себя больше таможенных модулей, в частности в областях Системы прямого ввода данных декларантами, оценки факторов риска и контроля перевозок. Компьютеры с клиентом АСИКУДА++ отличаются текстовым многооконным пользовательским интерфейсом. MS/Windows 9x и MS/Windows XP – самые распространенные операционные системы на компьютерах с клиентом АСИКУДА++. Программа АСИКУДА также дополнительно использует другое поколение технологических инструментов и появление широ-

**Вставка 7.5 воспроизводит отчет, размещенный на сайте АСИКУДА, об успешном проекте АСИКУДА в Иордании (UNCTAD, 2011)**

**ВСТАВКА 7.5**

**Оценка проекта АСИКУДА++ в Иордании**

В период с 1 по 13 августа 1999 г. в качестве обязательной процедуры была проведена оценка проекта JOR/96/004 «Компьютеризация таможенных процедур и данных для улучшения сбора доходов». Группа по оценке состояла из двух международных консультантов ПРООН и ЮНКТАД и национального консультанта со стороны правительства Иордании. Все три консультанта сначала прошли брифинг в отделении ПРООН в Иордании, а затем – у руководителя проекта.

Первый этап реализации проекта начался в сентябре 1997 г. с пилотного проекта по компьютеризации трех участков, а именно: центральной таможенной администрации в Аммане, международного аэропорта Queen Alia и Амманской таможни. На момент проводившейся оценки АСИКУДА++ была внедрена в центральной таможенной администрации и в аэропорту, а Амманская таможня должна была установить эту систему в сентябре 1999 г. Все таможенные декларации подавались брокерами в электронном виде посредством системы прямого ввода данных декларантами.

Целью разработки проекта являлось содействие развитию экономики страны путем расширения возможностей Правительства по получению доходов за счет таможенных сборов посредством предоставления торгового сообществу эффективного обслуживания.

*Проектный документ указывал 5 краткосрочных задач, а именно:*

1. Обеспечить сбор таможенных доходов и повысить эффективность и результативность таможенных операций при помощи АСИКУДА++;
2. Укрепить потенциал Правительства в разработке и проведении эффективной экономической и фискальной политики путем предоставления точной и своевременной информации;
3. Укрепить институциональный потенциал Таможенного департамента;
4. Расширить возможности этого департамента в доведении информации, связанной с торговлей, до соответствующих пользователей; а также
5. Обеспечить стандартизированное извлечение данных из АСИКУДА++ для использования в качестве информации для менеджеров в сфере международной торговли.

*Некоторые выводы группы по оценке:*

- Во время реализации проекта был принят ряд мер по упрощению процедур, документов и данных до их автоматизации в рамках системы АСИКУДА. Примеры включают в себя интегрированный таможенный тариф, единый административный документ (ЕАД) и принятие методов управления рисками. Контакты между брокерами и сотрудниками таможни были сведены к минимуму.

*Показатели успеха:*

Есть несколько показателей того, что проект был успешным и ожидаемые результаты были достигнуты. Их можно подытожить следующим образом:

- Время прохождения: оформление декларации на «зеленой полосе» занимает в среднем 2 часа;
- Сбор доходов: доходы остались на том же уровне, несмотря на значительное снижение ставок пошлин;
- Торговая статистика стала более полной, точной и актуальной;
- Упрощение и повышение прозрачности:
  - Комплексный таможенный тариф
  - Единый административный документ
  - Методы управления рисками
  - Прямой ввод данных декларантами
  - Отделение брокеров от таможенных администраций
  - Консолидация льготных ставок
- Нарастивание потенциала: обеспечено обучение и передача технологии и ноу-хау.

*Выводы:*

В первую очередь, необходима политическая поддержка и приверженность на высоком уровне для реализации такого рода проектов, где предполагается внедрение кардинально новой системы. Об этом свидетельствует решение, принятое Таможенным департаментом, о назначении его самых высокопоставленных и опытных сотрудников руководителями и оперативными сотрудниками проекта АСИКУДА++;

Во-вторых, важно, чтобы другие министерства, занимающиеся вопросами международной торговли, прилагали все усилия, чтобы облегчить нагрузку с их стороны на бизнес-сообщество. Это позволит экономике страны получать максимальную выгоду от упрощенных процедур таможенного оформления, которые были введены в рамках проекта АСИКУДА++;

В-третьих, в проекте такой сложности скрупулезное тестирование должно предшествовать реальному внедрению системы АСИКУДА++;

В-четвертых, сроки обучения и закупочной деятельности должны быть правильно спланированы для того, чтобы страна, реализующая у себя такой проект, получила максимальную выгоду;

В-пятых, при разработке проектов, направленных на достижение фундаментальных изменений в формах и методах работы организаций, следует приложить все возможные усилия, чтобы оценить планируемые и возможные незапланированные последствия этих изменений, и подготовить тех, кого коснутся изменения, чтобы они справились с ними максимально успешно.

ко используемой Интернет-среды. Первым результатом этой работы является то, что текущая версия АСИКУДА++ позволяет таможенным агентам представлять декларации через Интернет. Версия АСИКУДА++ для ЕС применяется в настоящее время в четырех европейских странах, вошедших в ЕС в мае 2004 г.: Эстонии, Латвии, Литве и Словакии.

- *АСИКУДА-мир*. (ASYCUDA World). Данная версия является решением, предлагаемым ЮНКТАД для электронной таможни. Разработка этой системы началась в 1999 г., и первое внедрение (в Республике Молдова) было осуществлено в начале 2004 г. Эта программа позволяет таможенным службам и торговым операторам осуществлять большую часть своих операций – от оформления грузовых накладных и документов для перевозки до таможенных деклараций – через Интернет. Ее платформа основана на сложной технической архитектуре, которая не требует постоянного соединения с национальным сервером (что особенно важно для стран с менее надежными телекоммуникационными соединениями). Там, где телекоммуникации более стабильны, может быть применен обычный Интернет (WWW). АСИКУДА-мир может работать со всеми основными системами управления базами данных (в том числе Oracle, Sybase, DB2, Informix, SQL Server) и большинством операционных систем (Linux, Solaris, HP-UX, AIX MS/Windows). Использование платформой языка XML (расширяемый язык разметки) позволяет осуществлять обмен любыми документами внутри и вне системы, между таможенными службами и торговыми операторами, а также между таможенными службами разных стран. Это система, основанная на языке программирования Java, что означает, что она была разработана в качестве открытого стандарта для использования с Java, и что страны-пользователи могут изменять и расширять систему, не обращаясь за помощью к ЮНКТАД. Она реализует концепцию электронных документов, которые, будучи единожды внедрены в платформу АСИКУДА-мир, отражают в мире ИТ используемые в настоящее время бумажные документы и осуществляют необходимые деловые операции.

### 7.5.3 Другие программные приложения

Раздел 7.5.3 содержит описание ряда других приложений (Де Вульф и Сокол, 2005 г., стр. 291-292 и 294).

#### *SOFI и SOFIX*

Информационная система SOFI (Solutions Françaises Informatiques) была разработана французской таможней и стала применяться в 1974 г. Спроектированная для работы в «мейнфреймовой» среде, она была впервые введена в действие в аэропортах Парижа и постепенно распространена на все таможни Франции. Исходная система

прошла несколько модернизаций и перепроектирований и по-прежнему используется в настоящее время.

После того, как было предпринято несколько попыток создать экспортную версию, в начале 80-х годов в Египте и Кот-д'Ивуаре были успешно развернуты системы, основанные на концепции SOFI, но по-прежнему работающие с патентованными операционными системами больших ЭВМ. В начале 90-х годов, с появлением концепции открытых систем и консолидацией операционной системы UNIX, французская таможня приняла решение поддержать разработку SOFIX (SOFI под системой UNIX) и предложить эту систему другим странам. Разработка осуществлялась в формате совместного предприятия с несколькими французскими компаниями, занимающимися программным и техническим обеспечением.

В план входило предложить систему как продукт с открытым кодом и небольшим ядром, вокруг которого были собраны различные модули, покрывающие основные таможенные операции. Одним из соображений, обусловивших такой подход, было желание сделать систему, которая бы легко настраивалась под местные требования.

В конечном итоге система SOFIX так и не была внедрена в таможенных органах Франции. Однако она была успешно внедрена в Турции, где работает и в настоящее время. Еще одна версия SOFIX была приспособлена к условиям Аргентины, где она была развернута в 1993 г. и затем адаптирована для введения в действие в Парагвае в 1995 г. Современные версии системы используются в обеих странах по настоящее время. Упрощенная версия была также принята к использованию во Французской Полинезии (на Таити) в 1999 г., и она также продолжает функционировать.

Консалтинговая компания SIF (Solutions Informatiques Françaises), один из первоначальных партнеров в совместном предприятии) продолжает поддерживать SOFIX и ее производные в Аргентине, Парагвае и во Французской Полинезии, а также активно интересуется возможностями продвижения своего опыта в других странах.

#### *PC Trade*

Программное обеспечение PC Trade Департамента статистики Новой Зеландии изначально разрабатывалось для подготовки статистических данных о национальной торговле. При этом использовались данные об импорте, полученные через систему АСИКУДА. Предоставление базового интерфейсного модуля обработки грузовых таможенных деклараций и модуля оценки пошлины дополнительно расширили возможности PC Trade. Система работает на отдельном ПК, но также может быть подключена к сети с использованием Novell или Windows Networking. Она также предоставляет полный пакет для статистического анализа. Система широко используется островными государствами тихоокеанского региона, такими как Тонга, Французская Полинезия, Вануату и Гуам.

Диаграмма 7.2 Пример системы «единого окна»



#### 7.5.4 «Единое электронное окно»

Система «единого окна» представляет собой концепцию в сфере облегчения торговли, позволяющую участникам трансграничной торговли подавать документы в одном месте и/или одному представителю административных органов. Подаваемые документы обычно включают таможенные декларации, заявки на получение разрешений на экспорт/импорт или другие подтверждающие документы, такие как сертификаты о происхождении и торговые накладные.

Главной выгодой, которую страна может получить от внедрения системы «единого окна», является повышение эффективности за счет экономии времени и средств участников торговли в их взаимоотношениях с органами государственной власти. До внедрения «единого окна» декларанты обращались в несколько государственных учреждений в нескольких местах, чтобы получить необходимые документы и разрешения на перемещение товаров через границу (UNESCE, 2003).

Эта концепция признана и поддерживается несколькими международными организациями, которые занимаются упрощением торговых процедур. Среди них Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН), Центр ООН по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям (ООН/СЕФАКТ), Всемирная таможенная организация и Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН). Не существует единой и окончательной точки зрения о том, каким должно быть «единое окно». Общее определение термина «единое окно», сформулированное ЕЭК ООН (2003, стр. 4), определяет его как «Меха-

низм, позволяющий сторонам, участвующим в торговых и транспортных операциях, представлять стандартизованную информацию и документы с использованием единого пропускного канала в целях выполнения всех регулирующих требований, касающихся импорта, экспорта и транзита. Если информация имеет электронный формат, то отдельные элементы данных должны представляться только один раз».

В 2005 г. ЕЭК ООН выпустила свои Рекомендации и руководящие принципы по созданию «единого окна» (Рекомендация ЕЭК ООН №33). За этим последовало принятие ООН/СЕФАКТ Рекомендации №34 по рационализации и стандартизации данных для международной торговли, и проекта Рекомендации №35 о выработке системы «единого окна» в международной торговле.

#### Конкретный пример

В Великобритании пилотная автоматическая система проверки лицензии на импорт (из третьих стран) растений, цветов и фруктов/овощей, установленная в рамках проекта «единого окна», обеспечивает электронную связь между системами Министерства сельского хозяйства и таможенных органов. Решение Министерства сельского хозяйства о выпуске партии товара передается в электронном виде и практически в режиме реального времени непосредственно в систему таможенных органов. Это позволило сократить время таможенного оформления с 2 часов до 15 минут. Это также уменьшило административную нагрузку на импортеров/агентов, что, по оценкам, приносит им дополнительную прибыль в 1,7 млн. фунтов стерлингов в год. Планируется, что система будет также

покрывать импорт (из третьих стран) животных, продуктов животного происхождения и пищевых продуктов высокого риска. Ожидаемые выгоды оцениваются в 1,1 млн. фунтов стерлингов в год (UK HM Revenue & Customs and Department for Business, Innovation and Skills/BIS, 2009).

## 7.6 Разработка стратегии для автоматизации управления на границах

### 7.6.1. Руководящий комитет

После того, как признана необходимость перемен, необходимо предпринять шаги для формализации проекта автоматизации. Комплексность проекта в сфере ИТ означает, что руководящий (организационный) комитет должен формироваться в виде кросс-функциональной исполнительной группы, состоящей из представителей основных заинтересованных сторон как из государственного, так и частного секторов. Заинтересованными сторонами должны быть организации, которых напрямую касаются цели и результаты проекта. Их представители в составе руководящего комитета не должны непосредственно отвечать за результаты проекта. Скорее они должны представлять свои организации в разработке и реализации проекта.

При формировании руководящего комитета необходимо ответить на три вопроса:

1. Кто является потенциальными заинтересованными сторонами применительно к проекту по совершенствованию ИТ?
2. Каковы роль и сфера ответственности руководящего комитета?
3. Каковы ожидаемые результаты деятельности руководящего комитета?

Для того чтобы помочь с ответом на первый вопрос, в Таблице 7.1 перечислены некоторые из организаций, которые могут быть привлечены к такому проекту. Этот список не является исчерпывающим. В каждой отдельной стране могут привлекаться различные организации. Таблица призвана продемонстрировать, что проект по совершенствованию ИТ окажет воздействие на широкий круг организаций, с каждой из которых необходимо консультироваться.

После определения того, какие организации должны быть представлены в руководящем комитете, второй вопрос, который необходимо решить, касается роли комитета и его сферы обязанностей. К ним относятся:

- Принятие на себя ответственности за реализуемость проекта, подготовку бизнес-плана и достижение результатов;

Таблица 7.1 Потенциальные участники проекта совершенствования ИТ

Государственные органы	Частные организации
Министерство финансов	Банки
Министерство обороны	Страховые компании
Министерство сельского хозяйства	Логистические компании
Министерство внутренних дел	Экспедиторы
Департамент по государственным сборам	Таможенные брокеры
Национальные таможенные органы	Экспортеры и импортеры
Пограничные органы	Транспортные компании
Департамент транспорта	Дистрибьюторы и розничные торговцы
Международные организации и неправительственные организации (ВТамО, ЕЭК ООН, ВТО, МСАТ и др.)	Агенты покупателей и продавцов
Полиция	Внутренние контейнерные порты
Министерство иностранных дел	Портовые операторы и грузчики
Представители иностранных государств - на основе соответствующих двусторонних и многосторонних соглашений (в частности, соседние страны и основные торговые партнеры)	Поставщики услуг в сфере ИТ
Ветеринарная служба	Разработчики ИТ
Фитосанитарная служба	
Органы контроля за безопасностью пищевых продуктов и др.	

- Обеспечение того, что рамки проекта соответствуют требованиям заинтересованных групп, а также представление интересов заинтересованных сторон в ходе реализации проекта;
- Подготовка указаний для тех, кто непосредственно участвует в проекте, по вопросам проектной деятельности, особенно по вопросам, которые могут поставить под угрозу успех проекта;
- Обеспечение того, что прилагаемые усилия и затраты соответствуют ожиданиям заинтересованных сторон;
- Оказание содействия в оценке рисков проекта и в формировании подходов к управлению этими рисками;
- Сохранение контроля за рамками проекта в то время, как возникающие вопросы заставляют рассматривать необходимость внесения изменений;
- Согласование различий во мнениях и подходах и разрешение споров, вытекающих из них.

Последний вопрос касается результатов деятельности руководящего комитета. Хотя руководящий комитет не участвует в решении поставленных конкретных задач, он несет ответственность за планирование, мониторинг и

анализ проекта. Результаты деятельности руководящего комитета должны включать, как минимум:

- Собственные основные правила и процедуры работы
- Первоначальный план проекта (сроки, цели, бюджет и т. д.)
- Предоставление рекомендаций по запросу Председателя/Председателей
- Периодические отчеты о ходе проекта
- Рассмотрение членства в комитете и права голоса
- Обеспечение посещаемости заседаний и учет голосований
- Рассмотрение выполнения проекта (решенные вопросы, нерешенные вопросы, планируемая работа)

### 7.6.2 Стратегическое планирование

Как только сформирован руководящий комитет, первой задачей в его повестке дня должно стать стратегическое планирование. Стратегическое планирование должно включать в себя несколько этапов, таких как самооценка, выбор целевого сценария, анализ пробелов и разработка стратегического плана для ИТ. В целом, в нем можно выделить две важные части: самооценку и анализ пробелов.

#### Самооценка

Самооценка должна проводиться таким образом, чтобы установить точную картину практики, применяемой в пунктах пересечения границы. Ниже приводятся некоторые из аспектов, которые необходимо учитывать при проведении самооценки.

Следует составить перечень всех целей и обязательств задействованных агентств. В нем обязательно учесть такие вопросы, как упрощение процедур торговли, безопасность и нелегальная миграция. Перечень целей следует дополнить теми или иными указаниями об обязательствах, взятых на себя ответственными агентствами, например, о сокращении времени оформления грузов на 50 или более процентов в течение трех лет.

Необходимо установить, обладает ли персонал достаточными навыками и знаниями для использования более сложного информационно-технологического оборудования не только в рамках таможенной администрации, но и на более широком уровне всех участвующих организаций. Важно также оценить уровень развития ИТ в масштабах страны.

Другим важным фактором является готовность заинтересованных сторон к изменениям. Даже если установить замечательную систему, время и деньги можно считать потраченными впустую, если те, кто должен работать с системой, не хотят ее использовать. Недостаточно просто определить готовность отдельных сотрудников к переменам: то же самое должно наблюдаться в обществе в целом, включая все заинтересованные организации в стране, а также тех, кого затронет этот проект вне страны.

Также должна быть определена нормативно-правовая база с использованием таких инструментов, как меморандумы о взаимопонимании или двусторонние и многосторонние соглашения.

Другой, очень важный элемент самооценки заключается в определении того, какие системы ИТ используются в настоящее время. В любой конкретный момент вы никогда не сможете определить, куда вы направляетесь, если вы не понимаете, где вы находитесь сейчас. Кроме того, оценка того, что уже доступно, имеет неоценимое значение для определения таких параметров, как бюджет и сроки. Основные вопросы, требующие ответов, включают:

- Достаточность инфраструктуры
- Возраст имеющегося оборудования
- Используемое программное обеспечение
- Совместимость программного обеспечения
- Зрелость ИТ-сообщества
- Предназначение существующих систем

Необходимо определить, какие дополнительные элементы технологии используются помимо информационно-технологических систем. Они могут включать в себя такие элементы как: датчики; сканеры; принтеры; датчики обнаружения химических, биологических, радиологических, ядерных и взрывчатых веществ; платформенные весы; а также пломбы.

Наконец, необходимо выбрать инструменты оценки прогресса по сравнению с намеченными стратегиями.

#### Анализ пробелов

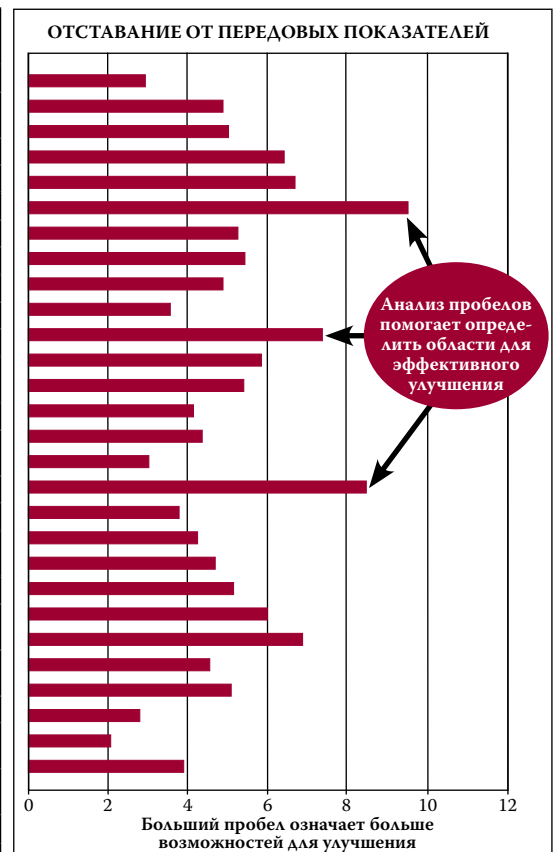
По завершении самооценки должно сложиться достаточно понимание текущей ситуации, чтобы перейти к анализу пробелов. Анализ пробелов используется для сравнения фактической деятельности организации с какими-либо самостоятельно постановленными целями или с целями, указанными в соглашении, подписанном данной организацией, или с признанным стандартом. Он обеспечивает основу для измерения затрат времени, финансовых средств и человеческих ресурсов, которые требуются для достижения желаемого результата. После того, как проект по совершенствованию ИТ завершен, полезно также провести второй анализ пробелов, чтобы определить, были ли достигнуты поставленные цели.

Анализ пробелов может проводиться различными способами, например, посредством SWOT-анализа (SWOT - Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats – Сильные стороны, слабые стороны, возможности и угрозы), взвешенной оценки, или просто оценки в табличной форме. Эти три варианта будут рассмотрены ниже.

SWOT-анализ является одним из простых, но, тем не менее, мощных инструментов для анализа на основе четырех элементов – сильных и слабых сторон, возможностей и угроз. Хотя этот анализ обычно используется компаниями для определения своего положения на рынке, он

**Таблица 7.2 Пример взвешенного анализа пробелов**

Категория оценки	Вес оценки	Вес компании	Эффективность
Бизнес-стратегия и товарная стратегия	0.5	1	4.2
Управление продуктами и циклом продаж	1	1	5.1
Управление технологиями	0.75	1	3.3
Лидерство в управлении	1	1	3.6
Раннее участие	1	1	3.3
Группы по разработке продуктов	1.5	1	3.6
Организационная среда	1	1	4.7
Управление процессами	1	1	4.6
Совершенствование процессов	0.75	1	3.5
Понимание клиентов	1	1	6.4
Управление требованиями и спецификациями	1.5	1	5.1
Интеграция процесса разработки	1	1	4.1
Интеграция Поставщиков/ Субподрядчиков	1	1	4.6
Запуск продуктов	1	1	5.8
Управление конфигурацией	1	1	5.7
Обеспечение технических характеристик продукции	0.75	1	6.0
Управление проектами и ресурсами	1.25	1	3.2
Проектирование с учетом технологических требований	1	1	6.2
Управление себестоимостью продукции	1	1	5.8
Обеспечение надежности	1	1	5.3
Проектирование и программы комплексных испытаний	0.75	1	3.2
Проектирование с учетом эксплуатации и поддержки	0.75	1	2.0
Сведения о продукции	1.25	1	4.5
Автоматизация проектирования	1.25	1	6.4
Моделирование и анализ	1	1	4.9
Компьютеризация производства	0.75	1	6.3
Технологии коммуникации и технической поддержки	0.75	1	7.3
Управление знаниями	0.5	1	2.2
<b>Итоговое взвешенное значение</b>			<b>4.7</b>



Источник: использован материал с сайта [www.npd-solutions.com](http://www.npd-solutions.com), 2011.

также может быть применен к любому типу проекта по совершенствованию ИТ. Что касается анализа пробелов в проекте совершенствования ИТ, то сильные стороны и возможности относятся к нынешнему состоянию информационно-технологических структур, в то время как слабые стороны и угрозы отражают состояние, которого данные структуры должны достичь в будущем. Пробел представляет собой разницу между этими двумя состояниями. Признание наличия пробела имеет центральное значение для постановки реализуемых задач и целей.

Взвешенная оценка представляет собой более детальный и аналитический метод анализа пробелов. В этом случае категории, подлежащие оценке, помещены в крайнем левом столбце. Сюда включены все конкретные аспекты информационно-технологических структур, которые должны быть исследованы. В следующем столбце справа указан оцениваемый «вес» каждой категории. Главным образом здесь организация определяет степень приоритетности категорий. Чем выше «весовое» значение, тем важнее этот конкретный аспект для организации. В последнем столбце справа фигурирует оцениваемое значение. Оно базируется на определении самой организации и, обычно, на рекомендациях экспертов. Чаще всего оцениваемое значение приводится относительно либо абсолютных це-

лей организации, либо каких-либо имеющихся наилучших практик на национальном или международном уровне.

Пример результата такого анализа приведен в Таблице 7.2. Она демонстрирует наличие пробела между пожеланиями самой организации и наилучшей практикой. Длина линии показывает объем изменений, необходимых для достижения цели. Это может быть использовано для определения приоритетов. Данная таблица выполнена в простом формате, и из нее наглядно видно, чего не хватает.

Наиболее простой способ анализа пробелов - это оценка в виде таблицы. Сверху вниз размещены вопросы, которые необходимо задать:

- Где мы хотим быть?
- Где мы находимся сейчас?
- Как далеко мы от своих целей?
- Что нам нужно, чтобы добраться туда, где мы хотим быть?

Такой подход является, как правило, менее аналитическим и требует меньше исследований, но он может упустить из виду важную информацию.

Конечным продуктом этапа стратегического планирования является стратегический план. Это документ, кото-



рый включает в себя детали самооценки, выводы из анализа пробелов и ряд рекомендаций относительно того, что необходимо осуществить для движения вперед. Рекомендации должны указывать четкие цели и предоставлять реалистичную методологию.

## 7.7 Аппаратура для обнаружения, сканирование и бесконтактный досмотр

Помимо аппаратуры, программного обеспечения и инфраструктуры, которые являются специфическими для ИТ в пункте пересечения границы (ППГ), необходимо также обратить внимание на другие виды необходимого технического оборудования. Наиболее важной, конечно, является аппаратура для обнаружения. В этом разделе рассматривается оборудование, применяемое при бесконтактном досмотре грузов, людей, багажа и транспортных средств.

### 7.7.1 Что такое бесконтактный досмотр?

В прошлом все проверки были «контактными» по своей природе. Пограничные службы, интересовавшиеся определенным грузом, открывали контейнер или грузовик. Затем они осматривали все единицы груза, содержащиеся в нем. Зачастую задействованным службам приходилось физически извлекать весь груз, осматривать его и снова загружать в автомобиль.

К сегодняшнему дню технологии продвинулись настолько, что «контактные» проверки больше не требуются, и они должны осуществляться лишь в исключительных случаях. Большинство бесконтактных досмотров грузов в

настоящее время осуществляется с помощью сканирующего устройства, обычно рентгеновского сканера. Затем оператор оценивает полученные рентгеновские снимки, чтобы определить, имеют ли место нарушения. При этом нет необходимости открывать контейнер, или ломать его пломбу, или выгружать содержимое.

Наиболее совершенные сканеры также делают возможным проверку соответствия груза декларации. Сканеры также могут помочь оператору определить наличие в грузе определенных материалов.



**ОБСЕ поддерживает усилия по повышению безопасности контейнерных перевозок для предотвращения использования этого вида транспортировки террористами.**

### 7.7.2 Чем не является бесконтактный досмотр

Бесконтактный досмотр не является панацеей. Он не может обеспечить 100-процентную эффективность операций на ППГ. Бесконтактный досмотр не может выявить все незадекларированные грузы или все оружие, химические вещества или все наркотики. Он также не может компенсировать ненадлежащее управление пунктом пересечения границы. Сканирование и бесконтактный досмотр имеют свои ограничения и недостатки. К ним относятся:

- Чрезмерная зависимость от способности оператора интерпретировать изображение
- Неспособность компенсировать недостаток опыта у оператора, его недостаточное обучение или усталость
- Неоптимальное распознавание материала при сильном излучении
- Возможность ложной тревоги
- Нечеткость изображений
- Как итог, большое число физических проверок

### 7.7.3 Зачем нужно сканирование?

Диаграмма 7.3, заимствованная из документа «Услуги по сканированию грузов» компании Cotecna (2010, стр. 2), иллюстрирует более широкие цели, для которых на ППГ применяют сканирование и бесконтактный досмотр, а



**За последнее десятилетие по всему региону ОБСЕ пограничные службы стали широко использовать собак для проверки багажа и грузов.**

именно в качестве инструмента достижения сбалансированного подхода государства к получению доходов, обеспечению безопасности и содействию торговле.

Что касается получения доходов, то это наиболее очевидно обеспечивается при проверке деклараций, где имеются два аспекта: незадекларированные предметы и предметы, задекларированные в уменьшенном количестве. Сканер и бесконтактный досмотр помогают достаточно достоверно оценить количество предметов, содержащихся в партии. И тогда можно определить, имеются ли там предметы первой или второй группы.

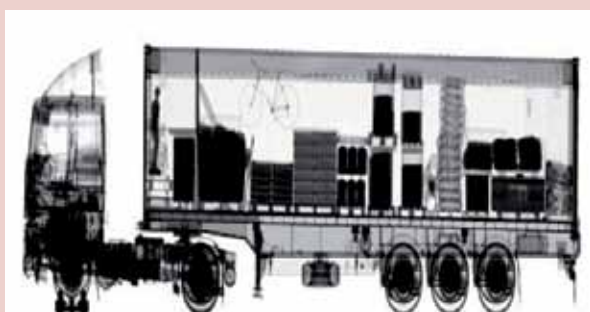
Следующим соображением является безопасность. После

**Вставка 7.6** взята из публикации Европейской комиссии 2006 г. *Supply Chain Security* (ЕС, 2006, р. 3).

#### **ВСТАВКА 7.6**

### **ЕС видит необходимость в рентгеновском сканировании**

Технологии играют важную роль в повышении эффективности досмотра грузов и количества грузов, которые могут быть досмотрены. Значительный интерес представляет технология проверки контейнеров, поскольку она помогает таможенной службе быстро и легко ответить на вопрос первостепенной важности: «Что в коробке?». На пограничных переходах, в морских портах и аэропортах в настоящее время устанавливается аппаратура бесконтактного досмотра с использованием технологий на базе рентгеновского и гамма излучений. Аппаратура для бесконтактного досмотра позволяет таможенной службе получать визуальное изображение содержимого контейнера; в отличие от физической разгрузки контейнеров довольно просто просветить содержимое контейнера.



Еще одним важным инструментом является технология радиационного сканирования. Портальные сканеры обнаружения радиоактивных материалов уже используются в большинстве крупных пограничных пунктов на восточной наземной границе Европейского Союза. Грузовики, доставляющие товары в Европейский Союз, проходят через эти порталы. В настоящее время все больше морских портов также устанавливают такого рода порталы у ворот грузовых терминалов. Это способствует эффективному сканированию и проверке транспортных средств и грузов при сокращении потерь времени для торговли.

теракта в США, произошедшего 11 сентября 2001 г., весь мир находится в состоянии повышенной готовности в связи с угрозами, исходящими от террористов. Бесконтактный досмотр и сканирование могут применяться для того, чтобы помочь задержать предметы, предназначенные для использования террористическими группами. Имеются также и другие, более традиционные виды незаконной деятельности, которым можно противостоять при помощи сканирования грузов. Традиционно наибольшую озабоченность вызывают следующие четыре категории:

*Оружие:* Эта категория преимущественно состоит из обычного оружия, такого, как стрелковое оружие, минометы, ножи и т.п., которое может быть предназначено для использования террористами или организованной преступностью.

*ХБРЯВ:* химические, биологические, радиоактивные, ядерные и взрывоопасные материалы и угрозы, группируемые под названием оружия массового уничтожения (ОМУ). Это оружие, способное приводить к массовым жертвам.

*Наркотики:* Хотя наркотики необязательно представляют собой террористическую угрозу сами по себе, они являются одной из главных проблем для многих правительств, не в последнюю очередь потому, что доходы от наркоторговли могут быть использованы для финансирования террористических сетей. Годовой объем незаконной торговли наркотиками, по оценкам различных источников, составляет несколько млрд. долларов США.

*Незаконный ввоз мигрантов и торговля людьми:* Это огромный сектор. Во многих случаях людей незаконно ввозят в контейнерах или тайниках в транспортных средствах. Данная проблема является вопросом безопасности страны и ее национального суверенитета.

Что касается облегчения торговли, то главный факт состоит в том, что количество перевозимых грузов растет так же быстро, как угрозы безопасности и желание пра-

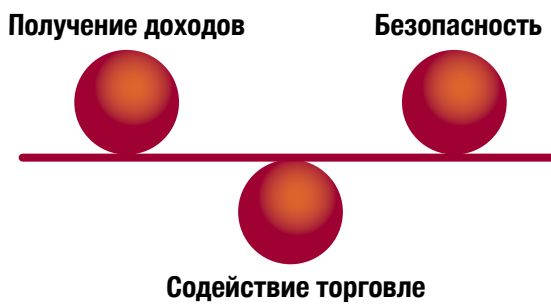
**Вставка 7.7** представляет собой еще одно свидетельство, взятое из *Рамочных стандартов SAFE* Всемирной таможенной организации, *Стандарт 3* «Современные технологии в контрольном оборудовании» (WCO, 2005, р. 11).

#### **ВСТАВКА 7.7**

### **Рамочные стандарты SAFE Всемирной таможенной организации: Стандарт 3 о бесконтактном досмотре**

«Оборудование для бесконтактного досмотра и обнаружения радиации должно быть в наличии и применяться там, где оно имеется, для проведения досмотров в соответствии с оценкой рисков. Такое оборудование необходимо для оперативного, не прерывающего поток законной торговли досмотра контейнеров или грузов повышенного риска».

Диаграмма 7.3 Сбалансированный подход, направленный на содействие торговле



вительств получить доходы. Это делает облегчение торговли одним из основных приоритетов. Бесконтактный досмотр и сканирование как раз и являются средством достижения данной цели. Обычно гораздо быстрее просканировать контейнер (бесконтактный досмотр), чем физически осмотреть его.

Преимущества технологии сканирования можно резюмировать следующим образом:

- Облегчение торговли, обеспечение безопасности, получение доходов;
- Отсутствие необходимости распаковывать грузы;
- Предотвращение задержек, что снижает суммы штрафов при таможенной очистке и сопутствующие расходы;
- Повышение конкурентоспособности;
- Более эффективное и быстрое обнаружение неоднородностей в однородных грузах;
- Выявление незаконной торговли;
- Более эффективное использование имеющихся кадровых ресурсов;
- Продвижение принципа добровольного соблюдения правил.

#### 7.7.4 Управление рисками: ключевой элемент бесконтактного досмотра

Бесконтактный досмотр является одним из ключевых элементов надлежащей программы управления рисками. Никогда не следует применять сканирование и бесконтактный досмотр только для решения специфической проблемы. К определению грузов повышенного риска и, следовательно, требующих проверки, необходимо подходить на основе анализа информации. Метод управления рисками является подходящим средством предоставления такой информации.

Примером не вполне правильного использования сканирования и бесконтактного досмотра является Закон о 100-процентном сканировании в США. Вставка 7.8 содержит резюме речи, произнесенной по данному вопросу в 2008 г. избранным на пост Генерального секретаря ВТамО Кунио Микурия.

#### ВСТАВКА 7.8

##### Генеральный секретарь Всемирной таможенной организации о 100-процентном сканировании

ВТамО и другие заинтересованные стороны подвергли критике законодательство США о 100-процентном сканировании. В декабре 2007 г. ВТамО и Консультативная Группа частного сектора (Private Sector Consultative Group – PSCG) приняли совместную резолюцию, в которой выражалась озабоченность по поводу введенного 100-процентного сканирования. В резолюции подчеркивалось, что эта мера может негативно отразиться на мировой торговле, а также на экономическом и социальном развитии, поскольку она «создаст значительные нетарифные торговые барьеры и приведет к непропорциональным инфраструктурным, операционным и складским расходам как для торговли, так и экономики». Далее в документе утверждалось, что 100-процентное сканирование также может «привести к необоснованным задержкам, повышенному спросу на услуги хранения и перегрузке портов».

#### 7.7.5 Сканеры для грузов

В следующем разделе рассматривается ряд сканеров, подходящих для инспекции грузов: порталные сканеры, рельсовые сканеры, стационарные сканеры и мобильные сканеры.

##### Портальные сканеры

Портальные сканеры рассчитаны на высокую пропускную способность (более 50 грузовиков в час). В этой системе сканер остается неподвижным, и грузовики пересекают просвечивающий луч на скорости несколько километров в час (кабина не проверяется по очевидным соображениям безопасности). Портальный сканер можно передвигать на другое место. Из-за ограниченной мощности рентгеновского излучения для обеспечения безопасности и высокой скорости сканирования система может быть установлена у портовых ворот или на наземной границе;

##### Применение рельсового сканера на российской таможне.



ее эффективность ограничена.

*Преимущества:* высокая производительность; простота и надежность (нет движущихся частей); больше места для операторов, чем в мобильном сканере.

*Недостатки:* ограниченная эффективность; только полустационарное применение; отсутствие проверки кабины грузовика.

### **Рельсовые сканеры**

У перемещаемого рельсового сканера рельсовая структура помогает системе визуализации. Во время процедуры сканирования вся система движется по рельсам, а транспортное средство остается неподвижным. Теоретически система может быть перемещена на другое место в течение нескольких недель, а практически - за один-два месяца. Она может быть оснащена источником рентгеновского излучения 4MeV (как и у мобильных сканеров) или 6MeV для более глубокого проникновения; в этом случае необходимо экранирование или большая зона безопасности для защиты от радиации. Пропускная способность варьируется от 25 до 35 контейнеровозов в час; может предлагаться расширенная версия, позволяющая сканировать по два грузовика в ряд. Версии с 6MeV могут быть пред-

ложены с функцией распознавания материалов.

*Преимущества:* могут иметь более высокую производительность, чем мобильные сканеры, в сочетании с определенной, хотя и меньшей степенью мобильности (возможно перемещение); больше места для операторов, чем в мобильных сканерах; меньшая сложность и, следовательно, более высокая надежность.

*Недостатки:* только полустационарное применение; в соответствии со спецификацией от завода-изготовителя для системы высокой производительности 6MeV необходимы защитные стены.

### **Стационарные сканеры**

Стационарные сканеры предназначены для очень глубокого проникновения (до 450 мм стали), а также обеспечения изображения превосходного качества. Во время процесса сканирования контейнеровозы перемещаются на конвейере внутри здания. Стационарные сканеры не могут перемещаться по причине наличия массивной бетонной инфраструктуры, которая необходима для защиты от излучения. Стационарные сканеры оснащены мощными рентгеновскими источниками (6 или 9MeV) и могут быть одно- или двухпроекционными (боковая проекция и вид

**Вставка 7.9 воспроизводит отрывок из статьи Максима Келли, опубликованной в издании *ElectricNews* (Kelly, 13 February 2006) и доступной на сайте компании NUCTECH.**

#### **ВСТАВКА 7.9**

### **Ирландские таможенники научатся видеть насквозь**

Мобильный рентгеновский сканер – это высокотехнологичная новинка в арсенале правительства Ирландии, предназначенного для борьбы с наркоторговлей и контрабандой табачных изделий.

Ирландские таможенники повышают свою мобильность с помощью грузовиков, на которых установлены рентгеновские сканеры, которые могут быть подготовлены к использованию в течение 30 минут. Сканеры предназначены для проверки морских контейнеров, прицепов, автомобилей, микроавтобусов и автобусов; они будут установлены во всех ирландских паромных терминалах и портах. Каждое из этих устройств будут обслуживать два-три сотрудника из числа специально обученного персонала таможенных органов, осуществляющего поиск наркотиков, контрабанды, взрывчатых веществ, огнестрельного оружия и безбилетных пассажиров.

В декабре 2004 г. Таможенная служба заключила с китайским производителем рентгеновского оборудования NUCTECH контракт на сумму 3 млн. евро, который включает техническое обслуживание устройств и обучение таможенников. Компания NUCTECH занимается производством контейнерных сканеров с 1997 г. и продала более 180 сканеров по всему миру, 16 из них – в Европу. Данный производитель специализируется на стационарных и мобильных рентгеновских сканерах, которые не используют радиоактивный источник, что-

бы избежать проблемы дорогостоящей и экологически опасной утилизации отходов.

Система, поступающая в пользование ирландских таможенников, использует высокоэнергетический линейный ускоритель для получения рентгеновских лучей, трансформирующихся в изображение с помощью специального программного обеспечения. Сотрудники-операторы сканеров затем изучают изображения, получаемые в реальном времени, для выявления нелегальных грузов.

В интервью *ElectricNews.net* представитель таможни заявил, что новая мобильная система похожа на большой грузовик с двумя выдвигающимися манипуляторами, которые сканируют контейнер сверху и снизу.

Это новое оборудование поможет решению проблемы незаконного ввоза наркотиков и контрабанды табачных изделий в контейнерах.

«По данным Управления ООН по наркотикам и преступности, мировой рынок наркоторговли в 2003 г. оценивался в более чем 429 млрд. долл. США. И с нарастанием изощренности методов, применяемых наркоторговцами по всему миру, обнаружение наркотиков становится все более сложным. Вот почему крайне важно, чтобы те, кто борется с наркоторговцами, были обеспечены необходимыми для этого инструментами», - заявил премьер-министр Ирландии, выступавший на презентации этой мобильной системы.

сверху). Пропускная способность - от 20 до 25 грузовиков/час (возможно, больше в случае специального конвейера).

*Преимущества:* очень глубокое проникновение; превосходное качество изображения; возможность двух проекций; возможность распознавания материалов; большое здание с возможностью добавления офисных помещений.

*Недостатки:* высокая стоимость; массивная постоянная инфраструктура (исключительно стационарное применение); тяжелые механические элементы (конвейер, защитные двери).

### Мобильные сканеры

Мобильные сканеры отлично приспособлены для выборочной (случайной) или рутинной проверки грузовиков с прицепами в любом месте в пределах порта, на контрольно-пропускных пунктах или придорожных станциях взвешивания. Они полностью автономны и не требуют внешней инфраструктуры (хотя это рекомендуется, когда они используются в месте стационарного сканирования). Как правило, во время процедуры сканирования проверяемые транспортные средства остаются неподвижными, а сканер движется вдоль них. Пропускная способность варьируется от 20 до 25 контейнеровозов в час. Наиболее мощные мобильные сканеры оснащены источниками рентгеновского излучения 4MeV для проникновения на глубину до 280 мм стали и имеют хорошее качество изображения.

*Преимущества:* гибкость использования, мобильность.

*Недостатки:* уровень сложности оборудования требует более частого технического обслуживания; надежность ниже, чем у стационарных/перемещаемых сканеров; ограниченное пространство для операторов.

### 7.7.6 Критерии производительности сканера

Сканеры могут быть классифицированы в соответствии с их способностью воспроизводить более или менее ясное и четкое изображение предметов при определенной пропускной способности. Есть три критерия для оценки визуальной производительности, которые тесно связаны с мощностью источника излучения и скоростью сканирования: проникающая способность, контрастная чувствительность и разрешение:

- *Проникающая способность* является самым важным критерием. Чем выше радиация, тем лучше проникновение;
- *Контрастная чувствительность* играет важную роль для распознавания различных типов предметов внутри груза. Чем выше контрастная чувствительность, тем легче различать различные предметы, которые накладываются друг на друга на изображении;
- *Разрешение* относится к способности предоставить изображение с большей или меньшей детали-

зацией, и таким образом оно определяет, с какой легкостью могут быть идентифицированы различные предметы.

Эти показатели зависят от скорости сканирования. Увеличение скорости сканирования приводит к снижению его качества.

### 7.7.7 Выбор сканера

Выбор правильного сканера имеет решающее значение. Таможенным службам и службам безопасности рекомендуется использовать сканеры с высокой проникающей способностью и с высоким разрешением (более тысячи отдельных детекторов в линейке датчиков) при пропускной способности не менее 20 грузовиков в час по следующим причинам. Низкая проникающая способность (до 200 мм стали) не позволяет проверить с высокой точностью объемные грузы. В случае недостаточного проникновения для просвечивания груза (на изображении появляются темные участки) невозможно проверить соответствие грузов декларации. В этом случае оператор, отвечающий за анализ изображений, не имеет другого выбора, кроме как выпустить грузовик или отправить его на физический досмотр, хотя он может и не иметь каких-либо реальных оснований для подозрений. В конечном итоге это плохо сказывается на процессе сканирования и может вызвать негативную реакцию со стороны законопослушных торговых операторов.

Таким образом, сканеры на основе гамма-лучей, обратного рассеивания или низкоэнергетических рентгеновских лучей не всегда подходят для досмотра грузов и проверки соответствия деклараций.

- *Обратное рассеивание* дает хорошее изображение, но только на несколько сантиметров ниже поверхности груза; нет возможности проверки грузов на любую глубину.

#### Пример бесконтактного досмотра.



Вставка 7.10 адаптирована из отчета Миссии по оценке и мониторингу МОМ 2010 г. «Укрепление интегрированного управления границами в регионе Западных Балкан и Турции» (International Organization for Migration/IOM, 2010, pp. 63-64).

#### ВСТАВКА 7.10

### Новое оборудование и технологии в бывшей югославской Республике Македонии

Таможенная администрация бывшей югославской Республики Македония установила Централизованную систему видеонаблюдения (ССТV40), которая находится в эксплуатации на многих ППГ. Это позволяет вести видеонаблюдение в режиме реального времени, что способствует обнаружению и предотвращению контрабанды и случаев коррупции в контролируемых службах на границе. Таможенные органы также ввели в действие руководящие принципы и оперативные указания в отношении системы видеонаблюдения, включая ее функции записи, передачи, анализа рисков и избирательности. Кроме того, на основных ППГ (с покрытием в целом 132 полос) действуют системы распознавания номерных знаков. Была создана база данных с функцией предупреждения, которая содержит все зафиксированные номерные знаки (отчет Миссии МОМ 2010 г., стр. 63).

Таможенная администрация в настоящее время использует четыре мобильных рентгеновских сканера для проверки грузовых транспортных средств и контейнеров на основных ППГ, а также ряд небольших сканирующих аппаратов в аэропортах и крупных почтовых отделениях. Таможенные органы также отвечают за эксплуатацию портальных радиационных мониторов на ППГ; в настоящее время установлено двенадцать таких мониторов на десяти ППГ, и их число, как планируется, будет существенно увеличено.

- *Гамма-лучи* в мобильных сканерах не обеспечивают надлежащего проникновения на более чем 160 мм и дают очень слабое качество изображения (если только не используют радиоактивные источники очень высокой интенсивности), что не отвечает потребностям надлежащего контроля. Кроме того, использование или неправильное использование потенциально опасных радиоактивных источников излучения является одной из основных проблем безопасности.
- *Сканеры с низкой мощностью излучения* с проникающей способностью ниже 200 мм не подходят для досмотра грузов, за исключением сканирования пустых грузовиков и контейнеров или применения в ряде специфических областей.
- *Сканеры со средней мощностью излучения* (от 2 до 3MeV) обеспечивают проникновение в пределах от 200 до 250 мм стали; при хорошем качестве изобра-

жения оно не является достаточным для удовлетворения всех потребностей досмотра в случае полной загрузки контейнеров.

- *Сканеры с высокой мощностью излучения* (3.5MeV и выше) обеспечивают проникновение глубже 250 мм (обычно 280 мм) стали, что является достаточным для большинства грузов (но не для всех). Эти сканеры рекомендуются как удовлетворяющие требованиям надлежащего досмотра и проверки соответствия деклараций.

Производительность, необходимая для удовлетворения потребностей досмотра и проверки соответствия деклараций, может быть обеспечена мобильными или перемещаемыми сканерами, с мощностью рентгеновского излучения от 4MeV. Такие сканеры характеризуются хорошим соотношением эффективности и стоимости.

### 7.7.8 Обнаружение химических, биологических, радиоактивных и ядерных материалов (ХБРЯ)

Одной из основных проблем для любого правительства является угроза со стороны химических, биологических, радиоактивных и ядерных материалов. Крайне важно, чтобы правительства имели возможность перехватывать эти материалы, прежде чем они попадут в их страны.

#### Обнаружение химических материалов

Сегодня химические угрозы в первую очередь связаны не с известными национальными программами в области химического оружия, а, скорее, с терроризмом и возможностью аварий, вовлекающих огромное количество менее токсичных соединений. Поэтому в настоящее время затруднен поиск адекватных методов обнаружения, тем более, что значительно выросло число химических агентов и оборудование должно обладать широким динамическим диапазоном для обнаружения следовых количеств боевых отравляющих веществ или токсичных промышленных химикатов.

Для обнаружения химических веществ подходят два вида детекторов: используемые на большем ("standoff") и меньшем ("close") расстоянии от объекта. В первых чаще всего применяется инфракрасный спектрометр Fourier-Transform. На более коротких расстояниях применяются спектроскопия комбинационного рассеяния света и спектроскопия лазерно-индуцированного пробоя (LIBS). Выше по шкале сложности находятся лабораторные устройства, предназначенные для самых различных задач и целей. Они обычно используют масс-спектрометрию (GS-MS) в качестве технологии обнаружения.

Следует отметить, что многие новые устройства, предназначенные для химического обнаружения, также могут применяться для обнаружения взрывчатых веществ.

### Обнаружение биологических материалов

Чрезвычайная сложность проблемы заключается в том, что боевые биологические средства (ББС) очень трудно обнаружить по нескольким причинам. Во-первых, поскольку для заражения людей достаточно очень малого количества ББС, детектор должен быть весьма чувствительным. Во-вторых, эта чувствительность имеет обратную сторону, а именно – обычно окружающая среда содержит большое количество естественных биологических частиц, которые являются безопасными. Так как эти безобидные частицы трудно отличить от ББС, как правило, происходит большое количество ложных срабатываний. Наконец, решающее значение имеет скорость. Учитывая характеристики ББС, они должны быть идентифицированы быстро, чтобы можно было принять меры предосторожности до воздействия вещества на людей.

Таким образом, на практике обычно используется набор датчиков. Один из них постоянно анализирует пробы воздуха и выступает в качестве пускового устройства для второго датчика, который используется для анализа частиц. Разработан ряд технологий для оказания помощи в обнаружении ББС, в т.ч.:

- Анализатор размера и формы частиц аэрозолей;
- Флуоресцентный аэродинамический измеритель частиц;
- Монитор биологической тревоги, который определяет свойства элементов посредством спектрометрии.



Другие примеры бесконтактного досмотра.

### Обнаружение радиоактивных и ядерных материалов

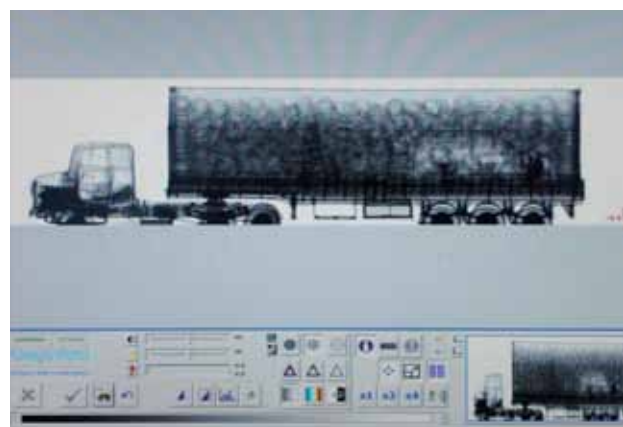
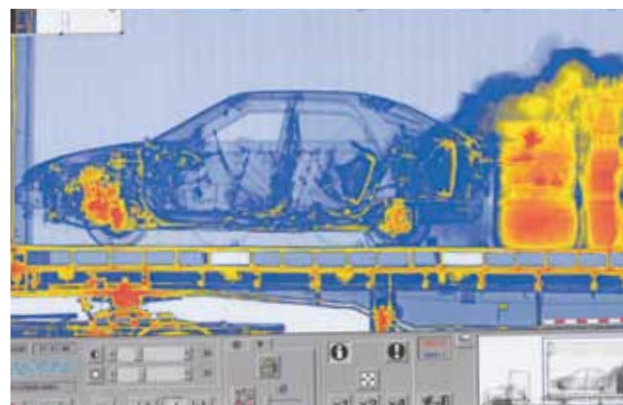
Технологии обнаружения радиоактивных и ядерных (РЯ) материалов разрабатывались в течение последних лет в соответствии с конкретными потребностями различных операций. Поэтому соответствующие сенсоры отличаются очень высоким технологическим уровнем, особенно в сравнении с системами обнаружения химических и биологических угроз. На рынке имеется целый ряд различных технических решений.

Доступное оборудование радиологического контроля, применяемое в интересах обеспечения ядерной безопасности и, в частности, в целях мониторинга на границе, включает:

- Радиоизотопные идентификаторы;
- Высокочувствительные поисковые детекторы нейтронного излучения;
- Портативные радиационные сканеры;
- Спектрометрические персональные детекторы радиации, которые могут быть использованы для защиты сотрудников на границе от возможных радиологических и ядерных угроз (раннее оповещение).

Как правило, в пограничных контрольно-пропускных пунктах, аэропортах и морских портах, а также на входах на важнейшие объекты инфраструктуры используются стационарные приборы:

- Портальные радиационные мониторы;
- Портальные спектрометрические радиационные мониторы.



### 7.7.9 Сканирование людей, багажа и транспортных средств

Вопрос бесконтактного досмотра грузов всегда оставался в центре внимания контролирующих служб на границе. Однако в настоящее время сканирование людей, багажа и транспортных средств стало столь же актуальным, как и сканирование грузов.

Одной из основных технологий, разработанных для этого типа сканирования, является метод обратного рассеивания рентгеновских лучей. Работа традиционных рентгеновских аппаратов основывается на пропуске рентгеновских лучей через исследуемый материал. При обратном рассеивании, с другой стороны, для формирования изображения используются отраженные рентгеновские лучи. Получаемая картина зависит от свойств материала, и этот метод хорошо подходит для визуализации органического материала.

Ниже приводятся лишь несколько известных областей применения обратного рассеивания:

- Сканирование тел людей;
- Проверка объектов, где для сканирования доступна лишь одна сторона объекта;
- Сканирование багажа;
- Сканирование почтовых отправок;
- Сканирование транспортных средств, кроме полностью груженых контейнеров.

**Преимущества:** Основным преимуществом технологии обратного рассеивания рентгеновских лучей является то, что она может быть использована для сканирования не только неорганических объектов, но и живых существ. Это возможно благодаря ее низкому уровню ионизирующего излучения. Обратное рассеивание может применяться для выявления различных материалов, таких как наркотики, взрывчатые вещества и металлы, посредством интерпретации числа  $Z$  объекта проверки.

**Недостатки:** Так как глубина проникновения рентгеновского излучения несколько ограничена, такой сканер не может использоваться для сканирования контейнеров. Пожалуй, наиболее известным недостатком является вторжение в частную жизнь. Многие люди обеспокоены идеей полного сканирования тела и изображениями, которые при этом получают.

### 7.7.10 Основные выводы относительно бесконтактного досмотра

Необходимо:

1. Понимать, что оборудование для обнаружения не является панацеей: это только инструмент;
2. Определить, какие проблемы являются наиболее важными для вашего ППГ;
3. Продумать, какая система лучше всего может помочь в решении ваших проблем;
4. Оценить стоимость, производительность и отдачу от инвестиций;
5. Если система соответствует вашим ожиданиям, то инвестировать;
6. Убедиться в том, что использование вами оборудования для обнаружения координируется через эффективную программу управления рисками;
7. Еще раз - не забывать, что оборудование для обнаружения не является панацеей: вам все равно придется управлять ее использованием.

## Заключение

Не только объемы торговли резко увеличиваются, но растут и темпы торговли, и сложность торговой среды. Любая страна, стремящаяся развивать международную торговлю, обязательно должна развивать свою пограничную деятельность - и в части ее объема, и в части скорости. При этом развитие информационных технологий незаменимо для обеспечения быстрого перемещения товаров через границы. Страны должны повысить свою способность осуществлять сложную пограничную деятельность, обусловленную множеством торговых соглашений, как действующих, так и тех, которые еще предстоит заключить. На ситуацию на границах также оказывают влияние уровень сложности национальной промышленности, а также требования по включению местной продукции в глобальные цепи поставок. К счастью, сейчас доступны многие информационно-технологические системы, начиная от готовых систем до индивидуальных продуктов, выполненных с учетом потребностей конкретного заказчика. Для определения наилучшего объекта для инвестиций нужен действенный механизм закупочной деятельности. Ясно одно: современное управление на границах просто не может осуществляться вручную.



## Библиография

- Cotecna, *Cargo Scanning Services, 2010*, Geneva [pdf]. Доступна по адресу [http://www.cotecna.com/en/News-and-Media/~media/Documents/Product%20brochures/Scanning\\_Brochure\\_screen-A4.ashx](http://www.cotecna.com/en/News-and-Media/~media/Documents/Product%20brochures/Scanning_Brochure_screen-A4.ashx) [последнее обращение 22 февраля 2011 г.].
- Председатель Государственного таможенного комитета Азербайджана Айдын Алиев (интервью 2010 г.) [сайт]. Доступно по адресу <http://ru.trend.az/capital/customs/1623663.html> и [http://www.customs.gov.az/ru/sw\\_sut.html](http://www.customs.gov.az/ru/sw_sut.html) [последнее обращение 28 сентября 2011 г.].
- Люк де Вульф и Хосе Б. Сокол (ред.), Всемирный банк, Вашингтон, округ Колумбия, 2005 г., *Руководство по модернизации таможенной службы* [PDF]. Доступно по адресу [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/04/17/000090341\\_20070417102550/Rendered/PDF/314770RUSSIAN0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/04/17/000090341_20070417102550/Rendered/PDF/314770RUSSIAN0101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf) [последнее обращение 15 февраля 2011 г.].
- dlharbour 2011, Сканирование на ирландской таможне (рис. 7.6) [Электронное изображение]. Доступно по адресу [www.dlharbour.ie/](http://www.dlharbour.ie/) [последнее обращение 10 февраля 2011 г.].
- European Commission (EC), DG Taxation and Customs Union Directorate General, 2006, *Supply Chain Security: EU Customs' role in the fight against terrorism* [pdf]. Доступно по адресу [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/info\\_docs/customs/customs\\_security\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/customs/customs_security_en.pdf) [Последнее обращение 22 августа 2011 г.].
- Федеральная таможенная служба Российской Федерации, 2011 г. [сайт]. Доступно по адресу [www.customs.ru](http://www.customs.ru) [Последнее обращение 28 сентября 2011 г.].
- ИОМ, *Assessment and Monitoring Mission (AMT) Report: Strengthening Integrated Border Management in the Western Balkans and Turkey*, Budapest, 2010. Доступно по адресу [http://syb.icisleri.gov.tr/ortak\\_icerik/syb/Assessment\\_and\\_Monitoring\\_Mission\\_Report\\_final.pdf](http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Assessment_and_Monitoring_Mission_Report_final.pdf) [последнее обращение 31 марта 2011 г.].
- Kelly, Maxim, "Irish Customs officials get x-ray vision", *ElectricNews*, 13 February 2006. Доступно по адресу [www.nuctech.com/view\\_en.jsp?sjlm=57&urlbh=7&bh=211](http://www.nuctech.com/view_en.jsp?sjlm=57&urlbh=7&bh=211) [последнее обращение 22 февраля 2011 г.].
- Kunio, Mikuriya, WCO Secretary General-elect, speech on the SAFE Framework of Standards, 12 November 2008, Brussels/WCO [pdf]. Доступно по адресу [www.wcoomd.org/speeches/?v=1&lid=1&cid=10&id=111](http://www.wcoomd.org/speeches/?v=1&lid=1&cid=10&id=111) [последнее обращение 22 февраля 2011 г.].
- Lifeboat, 2011, Изображение тела при обратном рассеянии (рис. 7.5) [Электронное изображение]. Доступно по адресу <http://lifeboat.com/en/security.preserver?print> [последнее обращение 23 февраля 2011 г.].
- Matsumoto, Takashi, *WCO Customs Data Model*, Brussels: World Customs Organization, UNESCAP Second Regional Meeting for Landlocked and Transit Countries, Bangkok. 2006. [pdf]. Доступно по адресу [www.unescap.org/tid/projects/da6\\_symposium\\_s4matsumoto.pdf](http://www.unescap.org/tid/projects/da6_symposium_s4matsumoto.pdf) [последнее обращение 24 февраля 2011 г.].
- npd-solutions, 2011, *Development Assessment Summary* [электронное изображение]. Доступно по адресу [www.npd-solutions.com/image4.gif](http://www.npd-solutions.com/image4.gif) [последнее обращение 22 августа 2011 г.].
- Rapiscansystems, 2011, Portal scanner [электронное изображение]. Доступно по адресу [www.rapiscansystems.com](http://www.rapiscansystems.com) [последнее обращение 22 августа 2011 г.].
- Государственный таможенный комитет Республики Беларусь [сайт]. Доступно по адресу [www.gtk.gov.by](http://www.gtk.gov.by) [Последнее обращение 28 сентября 2011 г.].
- United Nations Conference on Trade and Development, 2011, *Evaluation of the ASYCUDA++ Project in Jordan* [онлайн]. Доступно по адресу [www.asycuda.org/EvJordan.asp](http://www.asycuda.org/EvJordan.asp) [последнее обращение 22 августа 2011 г.].
- United Nations Economic Commission for Europe, 2003, *The Single Window Concept*, Brussels, UNECE [pdf]. Доступно по адресу <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNECE/UNPAN019892.pdf> [последнее обращение 22 августа 2011 г.].
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2006, Bangkok, *Guidelines on ICT Application for Trade and Transport Facilitation for Landlocked Countries in the Asian and Pacific Region* [pdf]. Доступно по адресу [www.unescap.org/idd/pubs/ict\\_guidelines\\_for\\_ttf.pdf](http://www.unescap.org/idd/pubs/ict_guidelines_for_ttf.pdf) [последнее обращение 21 сентября 2011 г.].
- US Department of Homeland Security, Customs and Border Protection, 2011, ACE [Automated Commercial Environment] 101 [pdf]. Доступно по адресу [www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/automated/modernization/ace/ace101.ctt/ace101.pdf](http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/trade/automated/modernization/ace/ace101.ctt/ace101.pdf) [последнее обращение 21 сентября 2011 г.].
- UK HM Revenue & Customs and Department for Business, Innovation and Skills/BIS, 2009, *Simplifying Trade Across UK Borders: A Plan of Action* [pdf]. Доступно по адресу [www.bis.gov.uk/files/file53811.pdf](http://www.bis.gov.uk/files/file53811.pdf) [последнее обращение 21 сентября 2011 г.].
- Открыто для информации общественного сектора на условиях лицензии Open Government License Великобритании, 2011, с [www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/](http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/) [последнее обращение 27 сентября 2011 г.].
- Всемирная таможенная организация, 1999 г., Брюссель, пересмотренная Киотская конвенция [PDF]. Доступно по адресу <http://www.wcoomd.org/kyoto/kyreportRUS.html> [последнее обращение 18 февраля 2011 г.].
- World Customs Organization, 2004a, Brussels, *Kyoto Convention Guidelines on the Application of Information and Communication Technology* [Kyoto ICT Guidelines; pdf]. Доступно по адресу [http://www.iata.org/whatwedo/stb/Documents/Kyoto\\_ICT\\_Guidelines\\_e.pdf](http://www.iata.org/whatwedo/stb/Documents/Kyoto_ICT_Guidelines_e.pdf) [последнее обращение 18 февраля 2011 г.].
- World Customs Organization, 2004b, Brussels, *Unique Consignment Reference* [pdf]. Доступно по адресу [www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Procedures%20and%20Facilitation/UCR\\_new\\_e.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Procedures%20and%20Facilitation/UCR_new_e.pdf) [Последнее обращение 23 февраля 2011 г.].
- World Customs Organization, 2005, Brussels, *SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade* [pdf]. Доступно по адресу [www.wcoomd.org/files/6.SW\\_Files/Data\\_Harmonisation.pdf](http://www.wcoomd.org/files/6.SW_Files/Data_Harmonisation.pdf) [Последнее обращение 18 февраля 2011 г.].

World Customs Organization, 2007, Brussels, *WCO Data Model: Single Window Data Harmonisation* [pdf].  
Доступно по адресу [www.wcoomd.org/files/6.SW\\_Files/Data\\_Harmonisation.pdf](http://www.wcoomd.org/files/6.SW_Files/Data_Harmonisation.pdf) [последнее обращение 23 февраля 2011 г.].

World Customs Organization, 2008, Brussels, *WCO Data Model: General Information* [pdf]. Доступно по адресу  
[www.wcoomd.org/files/6.SW\\_Files/SW%20Initiatives/WCO/002-General%20Info.pdf](http://www.wcoomd.org/files/6.SW_Files/SW%20Initiatives/WCO/002-General%20Info.pdf) [последнее обращение 12 августа 2011 г.].

World Trade Ref, 2008, *Automated Commercial Environment (ACE)* [онлайн]. Доступно по адресу с  
[www.worldtraderef.com/wtr\\_nl/WTR\\_site/ACE.asp](http://www.worldtraderef.com/wtr_nl/WTR_site/ACE.asp) [последнее обращение 10 августа 2011 г.].

#### **Дополнительная литература и ресурсы:**

Сайт Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН): [www.unece.org](http://www.unece.org)

Сайт Центра Организации Объединенных Наций по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям (ООН/СЕФАКТ): [www.unece.org/cefact](http://www.unece.org/cefact)

World Economic Forum, 2009, ed. Sumitra Dutta and Irene Mia, *Global Information Technology Report 2008–2009: Mobility in a Networked World* [pdf]. Доступно по адресу <https://members.weforum.org/pdf/gitr/2009/gitr09fullreport.pdf>  
[последнее обращение 24 февраля 2011 г.].

# 8

## Управление людскими ресурсами

### СОДЕРЖАНИЕ

Введение	226
8.1 Продвижение принципов добросовестности, честности и прозрачности в работе государственных органов, включая таможенную и пограничную службы	228
8.1.1 «Транспэрэнси Интернэшнл»: международная организация по борьбе с коррупцией	228
8.2 Выбор стратегического курса	229
8.3 Разработка системы управления людскими ресурсами	231
8.3.1 Кодекс поведения	232
8.3.2 Пересмотренная Арушская декларация ВТамО: управление людскими ресурсами и борьба с коррупцией	242
8.4 Расстановка кадров	244
8.4.1 Организационная структура	244
8.4.2 Организационная реформа	244
8.4.3 Залог успеха организации	244
8.4.4 Автономные органы по налогам и сборам	245
8.4.5 Планирование рабочей силы	245
8.5 Обеспечение необходимыми кадрами	246
8.5.1 Подбор кадров	247
8.5.2 Обучение	250
8.6 Инвестиции в развитие эффективных людских ресурсов	252
8.6.1 Оплата труда сотрудников: материальное и нематериальное стимулирование	252
8.6.2 Планирование карьеры	253
8.6.3 Аттестация	254
Выводы	256
Библиография	257
<b>Вставка 8.1</b> Потери вследствие коррупции	227
<b>Вставка 8.2</b> Программное заявление Таможенной и пограничной службы США (СВР)	229
<b>Вставка 8.3</b> Европейская Комиссия: стратегия управления людскими ресурсами в таможенных органах	230
<b>Вставка 8.4</b> Кодекс поведения: основные вопросы	232
<b>Вставка 8.5</b> Примерный перечень элементов для включения в Руководство по управлению кадрами	233
<b>Вставка 8.6</b> Разработанный ВТамО Модельный кодекс этики и поведения сотрудников таможенной службы, разделы 1–11	234
<b>Вставка 8.7</b> Анти-коррупционная реформа в таможенных органах: практический опыт	242
<b>Вставка 8.8</b> Федеральная таможенная служба Российской Федерации: программа борьбы с коррупцией	243
<b>Вставка 8.9</b> Противодействие коррупции в Управлении налогов и сборов Уганды	243
<b>Вставка 8.10</b> Обновление кадров боливийской таможни	246
<b>Вставка 8.11</b> Пограничный колледж ОБСЕ	248
<b>Вставка 8.12</b> Проект ОБСЕ по организации обучения для сотрудников таможенных органов в Кыргызской Республике (2009–2012 гг.)	249
<b>Вставка 8.13</b> Казахстан: подбор сотрудников таможенных органов	251
<b>Вставка 8.14</b> Управление персоналом в таможенных органах на примере Турции	251
<b>Вставка 8.15</b> Так ли важен фактор низких зарплат?	253
<b>Схема 8.1</b> Стратегическое управление эффективностью работы персонала	255

## 8. Управление людскими ресурсами



### Введение

«Люди – наше главное богатство». Как часто мы слышим эту фразу. Но отражает ли она истинное положение дел или является лишь красивым лозунгом? Ответ очевиден: это абсолютная истина. Успех или провал любого начинания зависит от того, удастся ли найти нужных профессионалов и правильно расставить их по местам. Самая важная задача для любой организации – наладить управление людскими ресурсами. Трудно переоценить тот набор задач, который зависит от качества деятельности кадровых служб, и ту степень влияния, которую может оказать эта сфера на работу организации – как в позитивном, так и в негативном плане.

Сказанное в полной мере относится и к деятельности таможенных и иных контролирующих органов на границе. Ушли в прошлое времена, когда функции таможен/других контролирующих служб заключались, главным образом, в ручном досмотре транспортных средств, грузов и судов. В то время для работников таможен не существовало такого понятия, как управление информацией. Сегодня действуют новые подходы. Так, эффективное управление рисками в значительной степени зависит от управления информацией. Новые подходы требуют новых профессиональных навыков, которые не были востребованы в прошлом. Сегодня таможенные и другие контролирующие органы на границе отвечают перед обществом за эффективность и продуктивность своей работы. Более высокие требования предъявляются сегодня к профессионализму и морально-этическим качествам сотрудников этих органов.

И все же вопросам управления кадрами в таможенных и иных пограничных органах уделяется недостаточно внимания. Данные по проектам технического содействия Всемирного банка указывают на то, что в этих проектах вопросы управления кадрами были охвачены не в полной

мере (De Wulf and Sokol, 2005, p. 132). Во всех проектах, реализованных в период с 1982 г. по 2002 г., внимание уделялось только вопросам комплектования кадрами (20 %), подбора кадров (15 %), обучения (45 %), кодексу поведения (15 %), а также продвижению по службе с учетом достоинств и личных качеств сотрудников, заработной плате и пособиям, и внутреннему контролю (15, 25 и 10 %, соответственно). Было подготовлено большое число рекомендаций и публикаций по оценке и системе управления рисками в таможенных органах, при этом вопросы управления людскими ресурсами были изучены недостаточно.

Применительно к содержанию данной главы наиболее актуальными являются следующие вопросы:

- Есть ли в вашей организации стратегия управления людскими ресурсами?
- Как разработать стратегию управления людскими ресурсами?
- Какие основные вопросы следует принять во внимание?
- Какие политические меры и процедуры наиболее важны для достижения успеха?

### Что такое управление людскими ресурсами?

Управление людскими ресурсами затрагивает человеческие аспекты в деятельности организации, обычно оно представляет собой функцию обеспечения персоналом и является вспомогательным элементом в деятельности организации. Речь идет об оказании помощи в кадровых вопросах сотрудникам организации, непосредственно занимающимся производством товаров и услуг. Получение соответствующих услуг от сотрудников, совершенствование профессиональных навыков персонала, стимулирование сотрудников к продуктивной работе и обеспечение их постоянной приверженности целям организации – все эти аспекты играют важнейшую роль в достижении целей организации. Применительно к управлению людскими ресурсами предлагается сосредоточиться на четырех основных функциях – комплектовании кадрами, обучении и развитии людских ресурсов, стимулировании и сохранении кадров (De Cenzo and Robbins, 1996, p. 8).

Главный стратегический принцип управления людскими ресурсами заключается в максимальном использовании потенциала работников для достижения устойчивой конкурентоспособности. Для реализации этого принципа необходима четкая и единая система мер и программ в работе с кадрами. Мы рассмотрим такие функции управления людскими ресурсами, как планирование, подбор и отбор кадров, оценка и улучшение показателей работы персонала, система поощрения, карьерный рост, отношения работодателя с наёмными работниками, охрана труда, взаимоотношения администрации и профсоюза.

## Разработка стратегии управления людскими ресурсами

Эффективная работа с кадрами требует разработки соответствующей стратегии, которая крайне важна для достижения целей, которые ставит перед собой организация. В стратегии должно быть отражено не только представление кадрового департамента относительно общего курса организации, ее миссии, концепции и ценностей, но и конкретные меры, которые этот департамент планирует предпринять, чтобы поддержать различные подразделения организации и тем самым способствовать достижению общих целей.

В разработке стратегии сотрудники кадрового отдела должны опираться на содействие всех заинтересованных сторон. Стратегию необходимо увязать с общими целями организации. Важно, чтобы стратегия получила широкое одобрение в организации, особенно со стороны высшего руководства. Сотрудники кадрового отдела должны регулярно обеспечивать «обратную связь», используя для

этой цели, например, информационные вестники или выставки. Там, где это возможно, следует включить в стратегию конкретные показатели, такие как сокращение текучести кадров и снижение коррупции.

По сути, стратегия управления людскими ресурсами охватывает «человеческий фактор» в работе организации. Как указано в документе Военно-морского министерства США, озаглавленном «*Стратегическая система управления людскими ресурсами на 21-й век*» (*A Strategic Human Resource Management System for the 21st Century*), такая стратегия призвана обеспечить, чтобы:

- организация правильно отбирала персонал;
- сотрудники обладали необходимыми навыками;
- поведение сотрудников соответствовало базовым ценностям организации;
- сотрудники получали надлежащее вознаграждение;
- был разработан действенный план повышения квалификации и развития способностей работников.

В документе также рассматривается вопрос о том, как

**Вставка 8.1, посвященная потерям вследствие коррупции, взята из онлайн-публикации Азиатского банка развития (АБР), посвященной борьбе с коррупцией (ADB, 2011).**

### ВСТАВКА 8.1

#### Потери вследствие коррупции

Многочисленные исследования, посвященные потерям в результате конкретных случаев коррупции, создают тревожную картину потерянных, растроченных и ненадлежащим образом использованных ресурсов:

- По некоторым оценкам, до 30 млрд. долл. США, направленных в рамках помощи Африке, осели на иностранных банковских счетах. Эта сумма в два раза выше, чем годовой валовой внутренний продукт (ВВП) Ганы, Кении и Уганды вместе взятых;
- За последние 20 лет одна из стран Восточной Азии в результате коррупции потеряла, по оценкам, 48 млрд. долл. США, и эта сумма выше, чем внешний долг этой страны, который составляет 40,6 млрд. долл. США;
- В другой азиатской стране в докладе, подготовленном правительством для внутреннего пользования, был сделан следующий вывод: за последнее десятилетие государственная собственность сократилась более чем на 50 млрд. долл. США. Главная причина заключалась в том, что коррумпированные чиновники намеренно за взятки занижали стоимость государственных объектов в интересах частных компаний либо иностранных инвесторов;
- Правительственные доклады, недавно опубликованные в одном из государств Южной Азии, свидетельствуют: ежедневно в результате неэффективного управления и коррупции растрачивается около 50 млн. долл. США. Премьер-министр страны недавно публично заявил, что большинство государственных и управленческих органов сверху донизу поражены коррупцией;
- В одном из городов Северной Америки частным компаниям удалось сократить на 330 млн. долл. США свои ежегодные расходы на вывоз и утилизацию мусора, составлявшие 1,5 млрд. долларов. Сделать это удалось за счет вывода данного вида услуг из-под контроля мафии, при этом самой серьезной проблемой оказалось проникновение организованной преступности в контролирующие органы;
- Исследования в ряде стран Азии, посвященные влиянию коррупции на систему государственных закупок, свидетельствуют: правительство платило за товары и услуги на 20-100 % больше их реальной стоимости;
- В результате коррупции многие государства недополучают до 50 % налоговых сборов. Когда сотрудникам таможенных органов в одной из латиноамериканских стран стали выплачивать определенный процент от полученных ими сборов, общий объем доходов в бюджет от таможни в течение года вырос на 60 %;
- Оценки потерь в результате коррупции в одной из стран Европы показывают, что коррупция привела к увеличению невыплаченного государственного долга этой страны на 15 %, или на 200 млрд. долл. США. В одном из городов реализация антикоррупционных программ позволила сократить расходы на содержание инфраструктуры на 35-40 %, что позволило городу направить значительные средства на содержание школ, дорог, уличного освещения и социальных служб.



iStockphoto

следует разрабатывать и реализовывать стратегию управления людскими ресурсами. Предполагается, что этот процесс включает шесть основных шагов, таких как:

- 1) выбор стратегического курса;
- 2) разработка системы управления людскими ресурсами;
- 3) распределение людских ресурсов;
- 4) обеспечение необходимыми кадрами;
- 5) инвестиции в развитие людских ресурсов и их эффективную работу;
- 6) оценку и поддержание общего уровня компетенции и эффективности работы организации.

Первые пять из перечисленных шагов были использованы в качестве заголовков разделов настоящей главы. В каждом разделе рассматриваются основные моменты, которые следует учесть на соответствующем этапе работы; там, где это возможно, приводятся передовой опыт и конкретные примеры с мест. Шестой шаг рассматривается в Главе 9 настоящего Справочника, озаглавленной «Возможности оценки работы пограничных служб методом сравнения».

## 8.1 Продвижение принципов добросовестности, честности и прозрачности в работе государственных органов, включая таможенную и пограничную службы

Люди хотят знать, каким образом государства расходуют их деньги. Только прозрачность в деятельности государства и наличие эффективных демократических механизмов контроля дают людям возможность ответить на этот вопрос.

*Прозрачность* означает беспрепятственный и своевременный доступ общественности к достоверной информации относительно того, какие решения принимают государственные органы и как они функционируют (Armstrong, 2005, p. 1). Государства – члены Организации Объединенных Наций, хотя и не дают развернутой формулировки, но указывают на принцип прозрачности как на основополагающий принцип в работе государственных органов и основу эффективного государственного управления. ООН также признает необходимость обеспечивать большую прозрачность в плане доступа к информации, закупок и найма на работу сотрудников высшего звена (UN, 2005).

В отсутствие прозрачности доверие общества к государству может быть серьезно подорвано. В более конкретном плане это означает, что прозрачность – это способ для государства развеять в обществе опасения и подозрения в коррупции. Во всех странах мира люди ожидают от государственных служащих, что они будут служить общественным интересам и будут ставить нужды и потребности общества выше собственных. Люди ожидают, что их правительства создадут равные условия для всех, а государственные служащие будут выполнять свои обязанности, не принимая и не требуя какого-либо дополнительного вознаграждения от тех, кто к ним обращается.

Ниже мы кратко остановимся на некоторых основных вопросах, связанных с прозрачностью и коррупцией. Мы рассмотрим потери, связанные с коррупцией, и назовем некоторые международные организации, занимающиеся выявлением и противодействием коррупции, а также различные международные соглашения по вопросам прозрачности и борьбы с коррупцией.

### 8.1.1 «Транспэрэнси Интернэшнл»: международная организация по борьбе с коррупцией

«Транспэрэнси Интернэшнл» (Transparency International – TI) – глобальная организация гражданского общества, занимающаяся борьбой с коррупцией. Как указано на ее сайте, миссия организации заключается в создании глобальной коалиции по искоренению коррупции и ее разрушительного влияния на мужчин, женщин и детей во всем мире. Организация ставит целью объединить людей, стремящихся создать мир, свободный от коррупции (Transparency International, 2011a).

«Транспэрэнси Интернэшнл» имеет более 90 представительств (отделений) по всему миру. Организация напрямую не занимается коррупционными расследованиями; ее политика, как правило, заключается в координации борьбы с коррупцией посредством налаживания контактов между заинтересованными сторонами в правительстве, гражданском обществе, бизнесе и средствах массовой информации.

**ВСТАВКА 8.2****Программное заявление Таможенной и пограничной службы США (СВР)**

Мы охраняем границы нашей Родины.

Мы находимся на переднем крае.

Мы охраняем нашу Родину как на ее границах, так и за их пределами.

Мы защищаем американских граждан от террористов и их средств нападения.

Мы твердо отстаиваем законы Соединенных Штатов и поддерживаем экономическую безопасность страны, обеспечивая законный характер международной торговли и трансграничного перемещения людей.

Мы служим американским гражданам со всей бдительностью, честностью и профессионализмом.

*Основные ценности Таможенной и пограничной службы США (СВР)*

Мы бдительно защищаем безопасность всех граждан Америки. Мы постоянно проявляем бдительность, стремясь не допускать, выявлять и предотвращать угрозы в отношении нашей Родины. Мы защищаем Родину со всей смелостью и мужеством.

Наша работа – это служба на благо нашей страны.

Мы преданы делу защиты и соблюдения Конституции Соединенных Штатов. Американский народ доверил нам защищать нашу Родину и отстаивать свободу.

*Честность* – краеугольный камень нашей работы.

Мы руководствуемся самыми высокими этическими и моральными принципами. Своей работой мы поддерживаем собственную репутацию и репутацию нашей организации.

*Источник: US CPB, 2011.*

На сегодняшний день главным достижением «Транспэрэнси Интернэшнл» является растущее в мире осознание феномена коррупции. Вопросы коррупции сегодня занимают важное место в повестке дня на национальном, региональном и глобальном уровнях. Такие международные организации, как Международный валютный фонд, Всемирный банк и ООН, единодушно признают тот факт, что искоренение коррупции является одним из основных факторов успешного развития мировой экономики. «Транспэрэнси Интернэшнл» содействовала разработке Конвенции ООН против коррупции (UNCAC).

Как отмечается на сайте «Транспэрэнси Интернэшнл», в борьбе с коррупцией эта организация использует несколько инструментов (Transparency International, 2011b):

- 1) Ежегодно рассчитывается *Индекс восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index – CPI)*, который позволяет измерить уровень восприятия коррупции в государственном секторе в 180 государствах и территориях во всем мире. Индекс рассчитывается на основе данных, полученных из 13 различных экспертных и бизнес-обзоров, что по-

зволяет назвать его «обзором обзоров»;

- 2) *Индекс взяточдателей (The Bribe Payers Index – BPI)*, впервые опубликованный в 1999 г., позволяет взглянуть на проблему коррупции применительно к тем, кто предлагает взятки. Индекс ранжирует ведущие страны-экспортеры по уровню применения ими взяток при ведении бизнеса за рубежом;

- 3) *Барометр мировой коррупции (The Global Corruption Barometer)* – исследование, проводимое в разных странах мира для того, чтобы оценить уровень восприятия гражданами коррупции, а также их практический опыт столкновения с коррупцией.

## 8.2 Выбор стратегического курса

Первый шаг заключается в том, чтобы сформулировать основную концепцию, программное заявление и главные принципы деятельности организации.

Во вставке 8.2 представлено программное заявление Таможенной и пограничной службы США (СВР). Подобные заявления могут быть выдержаны в очень высоком стиле, но это совершенно не обязательно. В программном заявлении можно просто зафиксировать, чего стремится достичь организация и какие ценности и (или) принципы она будет отстаивать в достижении поставленных целей.

Такое заявление позволяет четко зафиксировать программу, концепцию и основные принципы организации. Однако прежде чем окончательно провозгласить задачи организации, необходимо проконсультироваться со всеми заинтересованными сторонами, что крайне важно. Среди наиболее значимых заинтересованных сторон следует назвать лиц, ответственных за формирование политики. С ними необходимо провести консультации и получить от них четко выраженное одобрение представленного стратегического документа.

На основе обсуждений с заинтересованными сторонами нужно сформулировать перечень задач организации. Задачи не следует излагать слишком детально, достаточно зафиксировать их в общем плане. Во вставке 8.3 можно ознакомиться с таким перечнем задач в том виде, в каком он приведен в руководстве ЕС *«Таможенные рамочные модели: на пути к современной таможене»* (Customs Blueprints: Pathways to modern customs) (European Commission, 2007, р. 21). Обращаем внимание на то, что во вставке приведены не только задачи, но и соответствующие основные индикаторы, на соблюдение которых следует обратить особое внимание.

Заключительный шаг при выборе стратегического курса – это анализ действующего законодательства и его влияния на деятельность организации и конкретно на ее правовую базу и на правовые положения, регулирующие кадровые

## ВСТАВКА 8.3

### Европейская Комиссия: стратегия управления людскими ресурсами в таможенных органах

#### 1. Цель

Разработать действенную систему управления людскими ресурсами, призванную поддержать достижение таможенной службой поставленных ею целей на основе и с учетом положений национального и международного законодательства в области работы с кадрами, а также на основе четко выраженного принципа, гласящего, что люди – это главная ценность организации.

#### 2. Стратегические задачи:

- разработка стратегии, политики и системы управления людскими ресурсами, в полной мере дополняющих общую стратегию таможенного ведомства;
- разработка системы управления людскими ресурсами, которая предусматривает распределение функций, ролей и обязанностей в рамках таможенного ведомства;
- разработка системы управления людскими ресурсами, которая обеспечивает соблюдение соответствующих положений национального и международного законодательства в сфере занятости;
- разработка системы управления людскими ресурсами, которая позволяет таможенному ведомству принимать решения относительно найма, сохранения сотрудников, оценки и управления эффективностью работы сотрудников, а также относительно их продвижения по службе и карьерного роста, обучения и развития профессиональных навыков, переводов по службе, завершения трудовых отношений, увольнения, выхода на пенсию и оплаты труда, в соответствии с соответствующими положениями законодательства;
- разработка системы управления людскими ресурсами, которая позволяет таможенному ведомству принимать на работу, сохранять и расставлять на рабочих местах сотрудников, квалификация которых соответствует целям и задачам организации;
- разработка системы управления людскими ресурсами, которая мотивирует к работе всех сотрудников, ставит целью обеспечить для них благоприятные, комфортные и безопасные условия труда, а также гарантировать соблюдение персоналом этических правил поведения.

#### 3. Основные индикаторы

##### *Стратегическая направленность*

- Присутствует четкая связь между системой управления людскими ресурсами и общей стратегией организации;
- Стратегия, политика и система управления людскими ресурсами в полной мере ориентированы на реализацию задач, изложенных в общей стратегии организации;



iStockphoto

##### *Организационные основы*

- Все структуры и функции в рамках таможенного ведомства четко определены;
- Четко определены задачи и обязанности сотрудников, работающих на всех уровнях и на всех должностях;
- Разработаны должностные обязанности для всех категорий работ в ведомстве, с указанием минимального уровня требуемых знаний, навыков и способностей.

##### *Правовые основы*

- Действующие в ведомстве правила приема на работу не противоречат соответствующим положениям национального и международного законодательства в сфере занятости.

##### *Управление персоналом*

- Работа с персоналом возложена на одного из компетентных и опытных руководителей, имеющего регулярный доступ к высшему руководству ведомства и влияние на его решения;
- В ведомстве действует четко организованная и интегрированная система работы с кадрами, обеспечивающая наем работников, сохранение их на рабочих местах, оценку и управление эффективностью работы сотрудников, их продвижение по службе и карьерный рост, обучение и развитие профессиональных навыков, перевод по службе, завершение трудовых отношений, увольнение, выход на пенсию, оплату и условия труда;
- В ведомстве сформулирована и зафиксирована в письменном виде соответствующая политика по всем названным компонентам системы управления людскими ресурсами. Эти документы распространены среди сотрудников, и их положения применяются на практике;
- В ведомстве действует система планирования и прогнозирования, позволяющая сформулировать потребности в кадрах на перспективу и принять соответствующие меры;
- Такие вопросы, как структура рабочих мест, рабочая нагрузка, классификация рабочих мест и шкала заработной платы, подвергаются регулярному аудиту с тем, чтобы обеспечить их полное соответствие требованиям;





- Все элементы системы работы с кадрами ориентированы на то, чтобы максимально способствовать достижению целей организации посредством приема на работу и расстановки кадров требуемой квалификации, причем в надлежащее время, в надлежащих местах и с надлежащим вложением средств;
- В ведомстве действует система управления эффективностью работы сотрудников, которая позволяет собирать и оценивать данные об их работе, а затем использовать эти данные при принятии решений о расстановке кадров, повышении их квалификации, повышении и продвижении по службе;
- Руководители конкретных подразделений напрямую отвечают за управление эффективностью работы сотрудников в той мере, в которой это затрагивает вверенное им подразделение, и с этой целью проходят соответствующее обучение. Все элементы системы работы с кадрами строятся на принципах, зафиксированных в этическом коде таможенных органов;
- Руководители привлекают своих сотрудников к решению вопросов, связанных с повышением качества и эффективности работы организации.

#### Мотивация и удовлетворенность

- От руководителей высшего звена ожидают, и сами они также считают своей задачей обеспечение наиболее оптимальной оплаты и условий труда для всех сотрудников организации;
- В организации разработана и активно реализуется политика в области охраны труда;
- Рабочая среда организована таким образом, чтобы все сотрудники могли трудиться в современном и удобном офисе, оснащенный соответствующей инфраструктурой и оборудованием;
- Для оценки уровня удовлетворенности сотрудников среди них регулярно распространяются вопросники, и по результатам формулируются рекомендации по улучшению кадровой политики и системы работы с персоналом;
- Руководители регулярно (ежегодно) проводят консультации со своими сотрудниками, чтобы выслушать их мнения и ожидания.

*Источник:* использованы материалы из публикации Customs Blueprints: Pathways to modern customs (EC, 2007, p. 21).

вопросы, Речь идет о таких документах, как:

- Заключительный акт Всемирной торговой организации;
- (пересмотренная) Арушская декларация;
- пересмотренная Киотская конвенция;
- двусторонние и многосторонние торговые соглашения;
- Гармонизированная система описания и кодирования товаров (ГС).

Применительно к людским ресурсам наиболее важными являются следующие сферы национального законодательства:

- законодательство о равных возможностях трудоустройства;

- законодательство, регулирующее выход на пенсию;
- законодательство о курении;
- шкала заработной платы (тарифная сетка) для государственных служащих;
- законодательство в области охраны труда;
- законодательство о работниках с ограниченными возможностями;
- положения законов, касающиеся сексуальных домогательств.

## 8.3 Разработка системы управления людскими ресурсами

Этот второй шаг включает отбор, разработку и координацию планов, политики и практики работы с кадрами. Современные тенденции и накопленный положительный опыт в этой сфере весьма разнообразны – от передачи внешним сторонам выполнения второстепенных заданий и функций (аутсорсинг) до введения гибких схем работы и более активного использования информационных технологий. Однако следует учитывать, что опыт, накопленный какой-то одной группой организаций, не обязательно является универсальным и подлежит повсеместному внедрению. Кроме того, приступая к реализации новой кадровой политики и практики, важно провести анализ эффективности затрат. Так, если организация планирует ввести новую систему классификации должностей, то в ходе анализа может выясниться, что затраты (в виде денежных и иных ресурсов) перевешивают потенциальные выгоды от внедрения такой системы.



Рекомендуется предпринять следующие действия (Workinfo, 2010):

- сформулировать соответствующие планы, политические и практические меры в работе с кадрами, призванные содействовать достижению общих целей организации;
- выявить примеры положительного опыта в управлении людскими ресурсами.

Во вставке 8.5 приведен примерный перечень элементов и процедур, которые, как правило, включают в руководство по созданию системы управления людскими ресурсами. Этот перечень был составлен на основе анализа многочисленных практических примеров создания такой системы. Перечень не является полным, он приведен здесь лишь с целью дать общее представление о том, по каким направлениям следует действовать. В разработке системы рекомендуется максимально детально продумывать все элементы. Чем более четко, конкретно и понятно будет изложен ваш план, тем большую пользу он принесет организации.

Далее в этой главе мы рассмотрим ряд примеров положительного опыта работы с кадрами. При этом нужно помнить: не всякий положительный опыт является универсальным. Так, таможенные органы могут почерпнуть ряд общих рекомендаций из практики частных компаний. В то же время, не вся существующая в частном секторе практика может оказаться применимой в условиях таможенной службы.

### 8.3.1 Кодекс поведения

В кодексе поведения указывается, какого поведения ожидает организация от своих сотрудников и какое поведение в организации запрещено. В этом документе описываются в четкой, детальной и конкретной форме последствия, возникающие в результате определенных действий сотрудников. Кроме того, в документе четко обозначено, каким образом решаются этические проблемы, возникающие на рабочих местах.

О кодексе поведения говорится в Арушской декларации, принятой Всемирной таможенной организацией в 1993 г., а также в пересмотренной Арушской декларации (2003 г.), в разделе 7 которой указывается (WCO, 2003): «Основным элементом любой действенной программы по укреплению добросовестности является разработка, опубликование и принятие комплексного кодекса поведения, где в конкретной и четкой форме зафиксированы нормы поведения сотрудников таможенных органов. В кодексе следует перечислить, какие санкции предусмотрены за несоблюдение указанных норм поведения, и разъяснить, какие именно санкции предусмотрены за нарушения разной тяжести. Применяемые санкции должны подкрепляться соответствующими положениями административных и законодательных актов».

Со времени принятия этой Декларации ВТамО разработала Модельный кодекс этики и поведения сотрудников таможенной службы (WCO, 2004), текст которого используют в качестве основы для своих кодексов все таможенные службы. При этом положения, отражающие особенности конкретной страны, могут быть добавлены к тексту в виде приложений или дополнений.

Модельный кодекс включает 11 разделов:

1. Личная ответственность
2. Соблюдение законов
3. Отношения с гражданами
4. Получение подарков, вознаграждений, знаков гостеприимства и скидок
5. Недопущение конфликта интересов
6. Политическая деятельность
7. Правила поведения в финансовых вопросах
8. Конфиденциальность и использование служебной информации
9. Пользование служебной собственностью и служебными услугами
10. Приобретение сотрудниками государственного имущества в личное пользование
11. Рабочая среда

(См. вставку 8.6 на стр. 240)

#### ВСТАВКА 8.4

#### Кодекс поведения: основные вопросы

- Приняла ли таможенная служба тщательно проработанный кодекс поведения, соответствующий положениям Модельного кодекса ВТамО?
- Изложены ли положения кодекса четко и ясно? Разъяснены ли сотрудникам санкции, предусмотренные за нарушение кодекса поведения?
- Требуется ли от менеджеров по кадрам и руководителей показывать пример своим подчиненным, или в таможенной службе действуют «двойные стандарты» в отношении руководителей и подчиненных?
- Было ли предложено всем сотрудникам ознакомиться с кодексом поведения, продумать и одобрить его положения?
- Принимаются ли своевременные и надлежащие меры в случае нарушения сотрудниками кодекса поведения?
- Предусмотрена ли процедура периодического пересмотра положений кодекса?
- Проводились ли в процессе разработки кодекса консультации с сотрудниками и клиентами службы?

Источник: по материалам De Wulf and Sokol, 2005, p. 81.

**ВСТАВКА 8.5****Примерный перечень элементов для включения в Руководство по управлению кадрами***Общий обзор:*

- Предисловие главы службы, обращенное к сотрудникам руководящего звена и менеджерам по кадрам
- Задачи Руководства
- Роль и обязанности сотрудников руководящего звена
- Роль и обязанности менеджеров по кадрам

*Компенсация за труд:*

- Подход к определению суммы компенсации
- Организация труда и структура окладов
- Как оценивается характер и объем работ?
- Карьера и карьерный рост
- Система оплаты труда
- Разница в оплате труда и надбавки к заработной плате
- Обследование заработной платы
- Юридические требования в соответствии с национальным законодательством
- Стимулы и бонусы
- Выходное пособие: право на выходное пособие, правила и процедуры
- Выход на пенсию

*Подбор и отбор кадров:*

- Правила набора персонала
- Рекомендации с прошлого места работы, сбор сведений о кандидатах
- Подбор кандидатов из числа собственных сотрудников
- Соблюдение требований законодательства
- Временные работники, независимые подрядчики

*Поощрение отличившихся сотрудников:*

- Поощрение посредством наград
- Поощрение: право на его получение и процедуры

*Управление эффективностью работы персонала:*

- Оценка работы сотрудника: как ее проводить?
- Оценка должностных функций: как ее проводить?
- Перевод и продвижение по службе, понижение и переклассификация

*Отсутствие на рабочем месте:*

- Нахождение на рабочем месте и пунктуальность: правила и требования
- Краткосрочное отсутствие на рабочем месте, в т. ч. по болезни, в связи со смертью члена семьи и по личным обстоятельствам

- Отпуск, в т. ч. длительный отпуск по болезни, отпуск по уходу за ребенком или другим членом семьи, личный отпуск, отпуск для выполнения воинской обязанности, учебный отпуск, отпуск для выполнения общественных работ
- Перерывы на отдых
- Перерывы для приема пищи
- Праздничные дни
- Регулярный отпуск: право на отпуск, накопление дней отпуска, гибкая организация рабочего времени, альтернативный график работы, дистанционная работа (с помощью компьютера)

*Повышение квалификации:*

- Политика обучения рядовых сотрудников и руководящего звена

*Возмещение расходов:*

- Проездные расходы
- Использование служебных автомобилей и возмещение сотрудникам расходов, связанных с использованием их личного автомобиля для служебных целей
- Возмещение расходов на питание
- Членство в различных клубах и общественных организациях, включая членские взносы
- Участие в различных профессиональных объединениях, включая членские взносы

*Кодекс поведения:*

- Стандарты поведения и выполнения служебных обязанностей
- Прекращение трудовых отношений
- Поведение: кодекс поведения и правила работы
- Внешний вид: требования к одежде и внешнему виду, включая повседневную одежду и форму
- Личные финансовые средства сотрудников: как проверить кредитную историю и наличие долгов у сотрудника
- Отношения с клиентами: руководящие принципы по обслуживанию клиентов, пользованию телефоном, уведомлению сотрудников о том, что телефонные разговоры могут контролироваться работодателем
- Использование систем коммуникации: надлежащее использование предоставленного работодателем оборудования (включая телефоны, компьютеры, электронную почту и Интернет); уведомление сотрудников о том, что сообщения, передаваемые сотрудниками по указанным каналам, могут отслеживаться и контролироваться работодателем
- Соблюдение конфиденциальности в отношении служебной информации



- Дисциплина: как наладить действенную систему поддержания дисциплины
- Лекарственные средства, наркотики, алкоголь: запрет, возможность тестирования

#### *Отношения работодателя с сотрудниками:*

- Несчастные случаи и заболевания, связанные с трудовой деятельностью
- Политика обеспечения равных возможностей
- Нормальная продолжительность рабочего дня, оплата сверхурочной работы и работы в выходные дни
- Политика адаптации рабочих мест для лиц с ограниченными возможностями
- Сексуальные домогательства: предотвращение и разрешение сложных ситуаций
- Правила и процедуры, применяемые в случае сексуальных посягательств
- Политика запрета курения
- Альтернативные варианты разрешения споров и трудовых конфликтов
- Беременные сотрудницы
- Медицинские правила и процедуры: как проводить медицинский осмотр и реагировать на медицинские запросы
- Серьезные заболевания, политика адаптации рабочих мест к потребностям работников с серьезными заболеваниями, такими как СПИД

- Неприкосновенность частной жизни сотрудников
- Поддержание рабочей среды, требования по поддержанию чистоты
- Личное имущество
- Коммуникации
- Сокращение штатов и временное увольнение
- Личные дела сотрудников, хранение данных
- Медицинские выплаты, гибкая организация работы
- Питание на рабочих местах, пользование столовой
- Как служба может помочь сотрудникам в получении образования
- Консультирование сотрудников по личным и связанным с трудовой деятельностью вопросам

#### *Охрана труда:*

- Инфекционные заболевания
- Действия в кризисных ситуациях, подготовка к возможным чрезвычайным ситуациям
- Охрана сотрудников: подтверждение намерения компании соблюдать установленные государством требования к организации охраны
- Безопасность: рекомендации по обеспечению безопасности, охрана имущества работодателя, проведение досмотров
- Компенсация работникам при несчастном случае или заболевании

*Источник:* Virginia DHRM, 2011; Janapriya, 2008; Modi, 2011; CiteHr, 2011.

## **ВСТАВКА 8.6**

### **Разработанный ВТамО Модельный кодекс этики и поведения сотрудников таможенной службы, разделы 1-11 (версия от июня 2011 г.)**

#### **1. Личная ответственность**

##### *1.1. Общие правила*

Все сотрудники таможенных органов должны брать на себя личную ответственность за соблюдение Кодекса этики и поведения. В частности, сотрудник таможенных органов должен:

- выполнять свои служебные обязанности добросовестно, тщательно, усердно, профессионально, беспристрастно и честно;
- стремиться в профессиональной деятельности к высшим этическим нормам, позволяющим поддерживать доверие и уверенность со стороны общества, которому они служат, не ограничиваясь соблюдением минимальных правовых и процессуальных требований;
- тщательно изучить и осознать положения Кодекса этики и поведения, а также последствия, возникающие в случае его несоблюдения;
- не иметь финансовых интересов, вступающих в противоречие с добросовестным выполнением служебных обязанностей;

- не участвовать в финансовых транзакциях с использованием не подлежащей оглашению служебной информации и не допускать использования подобной информации в личных интересах;
- за исключением случаев, оговоренных в данном Кодексе этики и поведения, иных актах, законах и правилах, определениях и инструкциях, не требовать и не принимать никаких подарков или иных ценных предметов ни от каких лиц и организаций, обращающихся по служебной надобности, ведущих дела с таможенной либо ведущих деятельность, регулируемую таможенными органами, а также от лиц и организаций, чье положение в существенной степени зависит от того, какие действия предпримет сотрудник таможенного органа;
- соблюдать все соответствующие нормативно-правовые акты, законы, правила, определения и надлежащим образом оформленные инструкции, касающиеся выполнения служебных обязанностей; не предпринимать никаких действий, создающих даже внешнее впечатление того, что они нарушают какие-либо нор-

мативно-правовые акты, законы, правила, определения или инструкции;

- относиться к коллегам и гражданам профессионально и вежливо;
- действовать беспристрастно, не создавая льготных условий ни для одной частной организации или лица;
- не допускать растраты и ненадлежащего использования государственных ресурсов;
- при выполнении своих обязанностей искренне стремиться к соблюдению всех законов, политических документов, положений, правил и нормативных актов, а также положений кодекса этики своего таможенного органа;
- не будучи на то уполномоченным, не давать никаких и несанкционированных обязательств и обещаний от имени таможенного органа;
- не разглашать и не использовать для собственной выгоды и выгоды других лиц не подлежащую разглашению информацию, полученную в ходе выполнения служебных обязанностей;
- не использовать служебные помещения для личной выгоды;
- охранять и сберегать государственную собственность и не использовать ее для несанкционированной деятельности;
- не заниматься работой по совместительству либо иной деятельностью, включая поиск работы и переговоры о трудоустройстве, которые противоречат выполнению официальных обязанностей на государственной службе;
- сообщать о фактах растрат, мошенничества, злоупотреблений и коррупции в соответствующие органы;
- добросовестно исполнять свои обязательства как гражданина, в т. ч. все финансовые обязательства, в особенности касающиеся выплаты полагающихся по закону налогов;
- действовать на благо и во имя укрепления репутации как таможенных органов, так и их сотрудников.

## 2. Соблюдение законов

### 2.1. Уголовные преступления

Все сотрудники таможенных органов должны соблюдать законы. В отношении сотрудников таможенных органов, которые совершают преступления, связанные, в частности, с запрещенными препаратами, мошенничеством, принуждением к даче взятки и ее получением, нелегальным импортом и экспортом товаров, применяются дисциплинарные меры и (или) соответствующие наказания, предусмотренные уголовным законодательством.

В случае, если в их отношении возбуждено или может быть возбуждено уголовное дело, сотрудники таможенных органов обязаны немедленно информировать об этом руководителей данных органов. При получении такой информации руководители должны принять решение о том, может ли сотрудник продолжить выполнение своих служебных обязанностей, следует ли

перевести его на другую должность или отстранить от работы.

Сотрудники таможенных органов не должны ненадлежащим образом использовать свое служебное положение или отношения, возникшие в ходе выполнения ими служебных обязанностей, с целью вмешательства или влияния на внутреннее расследование, проводимое таможенным органом, либо расследование, проводимое правоохранительными органами.

### 2.2. Жалобы на действия таможенных органов и их сотрудников

Крайне важно, чтобы общество было полностью уверено в честности и добросовестности таможенных органов и их сотрудников. Для сохранения такого доверия необходимо, чтобы все жалобы на действия таможенных органов и (или) отдельных сотрудников рассматривались оперативно и объективно.

### 2.3. Сообщения о нарушениях, поступающие от сотрудников таможенных органов

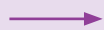
Если сотрудники таможенных органов считают, что руководитель или коллега на службе поручил им в ходе исполнения своих служебных обязанностей выполнить незаконные, ненадлежащие, неправильные с этической точки зрения действия либо действия, запрещенные Кодексом этики и поведения, они обязаны сообщить об этом уполномоченному представителю руководства либо в отдел внутренних расследований своего подразделения (ведомства). Сотрудникам следует отдельно разъяснить необходимость такого информирования и гарантировать им соответствующую защиту. В этом плане особенно важно обеспечить свободную передачу информации по каналам организации, не допускающую какого-либо ненадлежащего вмешательства при ее передаче.

Старшее руководство или отдел внутренних расследований должны принять действенные меры к тщательному расследованию всех подобных сообщений. В ряде случаев, в частности, когда сообщения касаются сотрудников руководящего звена, может возникнуть необходимость передать расследование внешним структурам, не относящимся к таможенным органам. Чтобы расследование было объективным, необходимо обеспечить, чтобы в нем не принимали участие лица, связанные с данным сотрудником или работающие вместе с ним.

Поведение, не соответствующее принципам Кодекса этики и поведения, является недопустимым и должно пресекаться своевременно. В этом случае могут быть приняты дисциплинарные меры, вплоть до (включая) увольнения, в соответствии с действующими в таможенных органах дисциплинарными правилами и процедурами.

## 3. Отношения с гражданами

Общество ожидает, что таможенные органы будут рассматривать обращения граждан добросовестно,



корректно, беспристрастно, честно и профессионально. Поддержание высокого качества таможенных услуг требует от всех сотрудников особой честности, беспристрастности, а также высоких стандартов поведения, необходимых для государственных служащих и обеспечивающих доверие к их деятельности со стороны общества.

Сотрудники таможенных органов не должны участвовать в действиях, ведущих к дискриминации по признаку расы, национальной или этнической принадлежности, религии, возраста, сексуальной ориентации, наличия инвалидности, а также в каких-либо иных дискриминационных действиях.

### *3.1. Продвижение интересов других организаций или частных компаний*

Во взаимоотношениях с обществом сотрудникам таможенных органов важно сохранять беспристрастность, не допуская даже внешнего впечатления о том, что они относятся к какой-либо одной стороне более благосклонно. Сотрудникам таможенных органов запрещается использовать или разрешать использовать свое имя и должность либо полномочия, данные ему организацией, таким образом, что действия сотрудника в личном качестве могут быть истолкованы как официальные действия, одобренные (санкционированные) его организацией. Сказанное в полной мере относится к продвижению любых продуктов, услуг и компаний. Если у сотрудника таможенных органов при получении подобных просьб возникают сомнения, он должен обратиться к руководству.

### *3.2. Сообщение имени сотрудника: именные знаки*

Как правило, граждане имеют право знать имя сотрудника, с которым они вступают в контакт. В переписке и телефонных переговорах работникам таможенных органов следует сообщать свое имя. Кроме того, в ходе выполнения своих обязанностей сотрудники таможенных органов, вступающие в контакт с гражданами, должны носить нагрудную карточку с именем либо иметь иной знак, позволяющий определить имя (нагрудный знак с номером, присвоенным сотруднику либо с номером служебного удостоверения и т.д.). Исключением являются случаи, когда ношение именного знака может угрожать безопасности сотрудника или поставить под угрозу секретную операцию.

### *3.3. Вопросы безопасности: нападения и препятствование действиям*

При выполнении служебных обязанностей сотрудники таможенных органов должны всегда, в приоритетном порядке, заботиться о собственной безопасности и безопасности своих коллег. Если возникает ситуация, при которой разумнее отступить и обратиться за дополнительной помощью, именно так следует поступать. Обо всех подобных случаях следует немедленно, как только позволяют соображения безопасности, сообщать руководству.

### *3.4. Взаимоотношения с частными компаниями*

Следует сделать доступными для частных компаний этические нормы, принятые в таможенных органах. Частным компаниям необходимо обеспечить, чтобы их деловая практика не заставляла сотрудников таможенных органов отступать от принятых норм поведения. Обо всех попытках представителей бизнес-сообщества предложить сотруднику таможенных органов вознаграждение либо иные выгоды в обмен на услуги или особое обращение, следует немедленно сообщать уполномоченному руководителю (руководителям) либо в отдел собственных расследований департамента (ведомства).

## **4. Ограничения на получение подарков, вознаграждения, знаков гостеприимства и скидок**

### *4.1. Подарки и знаки гостеприимства*

В ходе выполнения служебных обязанностей сотрудник таможни во многих случаях вступает в контакт с лицами и организациями, которые имеют деловые отношения с таможенными органами либо занимаются деятельностью, регулируемой таможенными органами. При всей важности поддержания взаимоотношений с такими внешними партнерами крайне важно, чтобы в отношении сотрудников таможенных органов не возникло подозрений в плане взяточничества и коррупции в любой форме. Предложение сотруднику подарков и (или) других услуг со стороны отдельных лиц и организаций может представлять собой (или выглядеть как) попытка повлиять извне на решение, которое должен принять данный сотрудник. В таких ситуациях на предложение подарков следует отвечать отказом.

Сотрудникам таможенных органов следует тщательно следить за тем, чтобы не допускать реальных или предполагаемых конфликтных ситуаций. При предложении подарков, знаков гостеприимства и других услуг им следует руководствоваться нижеперечисленными критериями, учитывая при этом общий дух и принципы настоящего Кодекса.

Государственные служащие не должны получать или требовать какие-либо подарки, знаки гостеприимства и другие выгоды, получение которых может реально либо предположительно оказать влияние на непредвзятое выполнение ими служебных обязанностей либо поставить их в зависимое положение от дарителя. Речь идет, например, о предоставлении бесплатного или со скидкой пропуска на спортивные и культурные мероприятия сотруднику, который реально либо в перспективе может иметь официальные отношения с дарителем.

Принятие подарков должно строго регулироваться и допускаться только в случае, если:

- стоимость подарков минимальна либо весьма невелика (допустимая стоимость подарков должна быть определена заранее);
- вручение подарка соответствует обычным нормам вежливости, гостеприимства либо протокольным требованиям;





- получение подарка не мешает добросовестному выполнению сотрудником своих обязанностей и не будет создавать впечатления о его (ее) возможной недобросовестности.

В случае невозможности отказаться от приема подарков, знаков гостеприимства либо иных услуг, не соответствующих вышеперечисленным критериям, либо если представляется целесообразным принять определенные знаки гостеприимства, сотрудник таможенных органов обязан направить соответствующий письменный запрос на имя старшего руководителя. Старший руководитель должен в письменном виде уведомить сотрудника о том, следует ли отклонить подарки, знаки гостеприимства и иные услуги либо организации следует принять их, направить на благотворительные цели, провести их отчуждение либо разрешить принять их самому государственному служащему.

Если в ходе культурного или протокольного мероприятия вручается более ценный подарок, например, от имени правительства другой страны, по соображениям культурного или протокольного характера, то такой подарок должен быть передан на официальный баланс и считается не личной собственностью сотрудника, а скорее государственной собственностью. Там, где это возможно, следует в максимально дипломатичной форме вернуть подарок дарителю. Во всех случаях, вне зависимости от стоимости подарка или знака гостеприимства, сотрудники таможенных органов обязаны в письменной форме уведомить старшего руководителя о его получении, и подарок должен быть внесен в специальный реестр. В реестре должна содержаться информация о сотруднике-получателе подарка или знака внимания, дарителя, а также описание подарка и его примерная стоимость.

#### 4.2. Сотрудники, отвечающие за закупки

Сотрудники, отвечающие за закупки, должны особенно внимательно следить за соблюдением установленных правил и ограничений. Им следует вести себя таким образом, чтобы их ни в коей мере нельзя было заподозрить в злоупотреблениях. Такие сотрудники ни при каких обстоятельствах не должны принимать подарков и знаков гостеприимства от действующих или потенциальных поставщиков.

#### 4.3. Попутные выгоды, полученные в результате приобретения товаров и услуг с использованием государственных средств

Многие коммерческие организации предлагают подарки всем, кто покупает их услуги. Если это возможно, то попутные выгоды, которые не предлагаются при аналогичных закупках обычным гражданам, должны быть переданы администрации, и ни при каких условиях они не должны использоваться сотрудниками в личных целях вне установленных рамок.

#### 4.4. Предложение бесплатного проезда в командировке

Некоторые коммерческие организации, такие как авиалинии и паромные компании, иногда предла-

гают сотрудникам таможенных органов проезд в командировку бесплатно и/или бесплатный проезд на вакантных местах или местах для таможи. Такие предложения нельзя принимать, предварительно не заручившись согласием старшего руководителя, который может в отдельных конкретных случаях дать на это разрешение. Кроме того, следует удостовериться, что предлагающая такую услугу компания строго соблюдает все требования подотчетности; в противном случае могут возникнуть подозрения в ненадлежащих взаимоотношениях между таможенным органом и данной компанией.

#### 4.5. Уступки и скидки, предлагаемые сотрудникам таможенных органов

Если компания предлагает скидки на свои товары всем или большинству действующих сотрудников таможенного органа и если это предложение было сделано с учетом покупательной способности сотрудников как частных лиц, то старший руководитель (руководители) может разрешить сотрудникам приобрести товары со скидкой. Однако необходимо внимательно следить за тем, чтобы при этом не могло возникнуть подозрений, что такая покупка в личном качестве может оказать влияние на заключение каких-либо контрактов или принятие решений таможенным органом. Кроме того, следует удостовериться, что предлагающая скидку компания строго соблюдает все требования подотчетности. Соответственно, запрещается рассматривать какие-либо предложения скидок и льгот от компаний, с которыми у таможенных органов имеются официальные отношения.

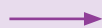
Таможенные органы должны разработать четкие и ясные правила по ответственному пользованию программами для часто летающих пассажиров и соответствующими льготами, которые накапливаются у выезжающих в командировку сотрудников таможенных органов, с тем чтобы обеспечить соответствие этих программ общим принципам, установленным в организации.

### 5. Недопущение конфликта интересов

#### 5.1 Личные отношения с деловыми партнерами таможенных органов

Конфликт интересов – реальный или кажущийся – возникает тогда, когда сотрудник имеет контакты по службе с лицами, либо принимает решения в отношении этих лиц, в ситуациях, когда он имеет с этими лицами общие частные интересы. Например, членство в обществе, клубе, другой организации и даже семейные связи могут создавать реальный или кажущийся конфликт интересов. Если возникает реальный, предполагаемый и/или потенциальный конфликт интересов, сотрудник должен уведомить сотрудника по этическим вопросам либо другое уполномоченное лицо, а также принять меры к тому, чтобы при выполнении им служебных обязанностей не возникало подозрений в недобросовестности.





В таможенных органах должна действовать система самоотвода, позволяющая избегать либо выходить из ситуаций, связанных с реальным или кажущимся конфликтом интересов. В таких случаях сотрудник таможенных органов должен иметь возможность оперативно оформить самоотвод от выполнения служебных обязанностей. Когда принимается решение не полностью освобождать сотрудника от выполнения служебных обязанностей в конкретной ситуации, должны иметься процедуры, позволяющие должным образом идентифицировать такую ситуацию и управлять ею с целью нахождения правильного решения.

### 5.2. Владение акциями

Сотрудники таможенных органов могут вкладывать деньги в акции или иные ценные бумаги. Однако они не должны в своем официальном качестве участвовать в решении тех вопросов, в которых они лично или в качестве доверенных лиц имеют финансовый интерес, и когда этот конкретный вопрос оказывает прямое или предсказуемое воздействие на этот интерес. Помимо интересов самого сотрудника, для конфликта интересов в равной степени имеет значение наличие финансовых интересов таких сторон, как: супруг(а) сотрудника; его (ее) несовершеннолетние дети; генеральный партнер сотрудника; организация или структура, где сотрудник трудится в качестве ответственного работника, директора, опекуна, генерального партнера или наемного работника; лицо, с которым сотрудник ведет переговоры либо уже достиг соглашения о будущем трудоустройстве. Сотрудники таможенных органов также не должны участвовать – ни напрямую, ни косвенно – в принятии официальных решений, затрагивающих стоимость их личных вложений.

Точно так же сотрудники таможенных органов не должны допускать использования в личных интересах или в интересах других лиц не подлежащей разглашению информации, полученной ими в процессе осуществления профессиональной деятельности. Если сотрудник считает, что может существовать конфликт интересов в связи с наличием в его (ее) личной или семейной собственности акций или иных ценных бумаг, он (она) должен донести эту информацию до уполномоченного сотрудника по этическим вопросам своего таможенного подразделения.

### 5.3. Интересы в бизнесе и участие в государственных контрактах

Запрещается заключать государственные контракты с сотрудниками таможни и/или с партнерскими ассоциациями, где одним из партнеров является сотрудник таможни.

### 5.4 Поиск нового места работы

Сотрудники обязаны отказываться от участия в решении служебных вопросов, затрагивающих финансовые интересы их потенциальных работодателей, с которыми они ведут переговоры о трудоустройстве.

### 5.5. Работа по совместительству

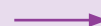
В случаях, когда законодательство и составленные на его основе инструкции не запрещают работу по совместительству, заинтересованные сотрудники таможенных органов должны заранее обратиться к непосредственному руководству или другому уполномоченному лицу за письменным разрешением. При обсуждении вопросов совместительства со своим руководством работник должен засвидетельствовать, что на втором месте работы отсутствует реальный или кажущийся конфликт интересов и что вторая работа не будет негативно отражаться на выполнении его основных служебных обязанностей. ...

### 5.6. Трудоустройство членов семьи

Если у работника таможенных органов имеется член семьи (супруг(а), ребенок либо другой родственник, на основе кровных или брачных уз, находящийся на иждивении сотрудника и/или являющийся членом его (ее) домохозяйства), который трудится на рабочем месте, где сам сотрудник не смог работать по совместительству по причине возможного конфликта интересов (например, сотрудник таможни не мог устроиться на работу у таможенного брокера, международного перевозчика, на приписном таможенном складе и т. д.), то такой сотрудник обязан передать через своего руководителя соответствующее заявление на имя уполномоченного по этическим вопросам либо иного уполномоченного сотрудника. Это делается с целью определить, представляет ли работа родственника реальный или предполагаемый конфликт интересов в плане выполнения сотрудником его (ее) служебных обязанностей.

### 5.7. Работа после ухода с государственной службы

Бывшие сотрудники таможенных органов должны ограничить коммуникации с государственными органами и обращение к ним от имени сторон, с которыми они взаимодействовали в период работы на таможне. Закрытая информация, полученная в ходе работы на таможне, не должна разглашаться и передаваться внешним сторонам. Бывшие работники таможни не должны своими действиями или высказываниями подрывать доверие общества к этим органам. Администрации таможенной службы следует установить период после увольнения сотрудников, в течение которого они не могут поступать на службу в смежные государственные и/или частные структуры. При этом таможенной службе следует разработать порядок и/или условия трудоустройства работников после увольнения из службы. Ограничения должны включать запрет для бывшего сотрудника таможенных органов на оказание определенных услуг в интересах работодателя из негосударственного сектора или от имени этого работодателя, либо иных лиц, вне зависимости от того, оплачиваются эти услуги или нет. Перед увольнением сотрудникам таможенных органов следует проконсультироваться с уполномоченным по этическим вопросам или иным уполномоченным сотрудником относительно того, какие виды будущей занятости для них не ре-





комендованы. Кроме того, при приеме в таможенные органы сотрудникам необходимо предложить подписать соглашение, в соответствии с которым им запрещается разглашать конфиденциальную информацию, к которой они получают доступ в силу своих служебных обязанностей.

## 6. Ограничения на политическую деятельность

Сотрудники таможенных органов обязаны соблюдать соответствующие положения, призванные предотвратить возможную или реальную дискредитацию государственной службы по причине их нежелательной политической деятельности либо публичных высказываний на рабочем месте. До сотрудников таможенных органов необходимо четко донести правила, регулирующие их политическую активность. Им также следует напомнить о недопустимости ненадлежащих публичных высказываний по деликатным внутренним вопросам, связанным с реализацией государственной политики и программ.

## 7. Правила поведения в финансовых вопросах

### 7.1. Общие правила

В обязанности сотрудников таможенных органов входит погашение всех справедливо наложенных финансовых обязательств, в частности, предусмотренных законом, включая выплату налогов.

### 7.2. Частные финансовые операции

Частные финансовые операции между сотрудниками таможенных органов не приветствуются, а между руководителями сотрудниками и их подчиненными такие операции категорически запрещены. Речь идет, в т. ч., о кредитовании сотрудников и/или принятии роли поручителя и обеспечения гарантий по кредитам.

Работники таможенных органов, не имеющие между собой отношений подчиненного и руководителя, могут осуществлять между собой на добровольной основе финансовые операции, неся за них личную ответственность. Участникам таких операций следует обеспечить, чтобы их частные договоренности не отражались негативно на их работе в таможенных органах и их репутации. При этом (как правило) таких финансовых операций в целом следует избегать, и запрещается осуществлять их в рабочее время, в служебных помещениях и с использованием служебных ресурсов.

### 7.3. Обращение с государственными средствами

Получение и хранение денежных средств, поступающих в виде выплат в государственную казну, должно быть делегировано ограниченному кругу специально уполномоченных сотрудников. В нормальной ситуации получать деньги могут только специально уполномоченные сотрудники. Если сотруднику передаются такие полномочия либо они входят в его (ее) постоянные должностные обязанности, то это должно быть зафиксировано в письменном виде.

Сотрудник, получающий на руки выплату в денежной или иной форме, обязан выдать расписку стандартной формы. Если официальную расписку невозможно оформить немедленно, следует выдать временную расписку и на копии ее получить подпись плательщика, что будет являться подтверждением того, что была выплачена именно указанная сумма. Копия расписки хранится у сотрудника, который получил данную выплату. Если сначала была выдана временная расписка, то затем оформляется постоянная расписка с надписью «дубликат», которую следует в кратчайшие сроки направить плательщику. Любые денежные суммы, собранные от имени таможни, должны быть немедленно зарегистрированы в соответствии с установленными процедурами.

Все сотрудники таможенных органов несут перед обществом обязательство использовать собранные средства исключительно на официальные цели и гарантировать их эффективное использование. Сотрудникам следует не допускать ситуаций, которые позволяют заподозрить, что официальные денежные сборы расходуются на личные нужды сотрудника.

Расходование государственных средств регулируется следующими общими принципами:

- государственные средства должны расходоваться разумно и надлежащим образом;
- операции с государственными средствами должны надлежащим образом регистрироваться;
- решения о расходовании средств могут принимать только уполномоченные сотрудники;
- на сотрудников, уполномоченных принимать решения о расходовании государственных средств, распространяются правила, регулирующие принятие подарков, знаков гостеприимства и иных услуг;
- сотрудникам запрещается использовать свое служебное положение в личных интересах или интересах третьей стороны.

## 8. Конфиденциальность и использование служебной информации

Всем сотрудникам таможенных органов запрещается (без официального разрешения и законных целей) разглашать не подлежащую разглашению служебную информацию, полученную в ходе выполнения должностных обязанностей, например, частную деловую информацию и/или закрытую информацию, связанную с правоохранительной деятельностью таможенных органов и содержащуюся в автоматизированных системах ведомства. Служебная информация включает любую информацию, которую сотрудник получает вследствие своих должностных обязанностей и о которой он знает, либо имеет разумные основания предполагать, что эта информация не предназначена для неограниченного круга лиц. Данное правило распространяется на все документы, записи и информацию на электронных носителях. В своей деятельности сотрудники таможенных органов также обязаны охранять конфиденциальность сведений о частных лицах и компаниях.



Примеры ненадлежащего использования служебной информации включают:

- предоставление служебной информации лицу, не имеющему соответствующих полномочий;
- использование служебной информации в личных целях и для личной выгоды;
- манипулирование каким-либо лицом с использованием служебной информации, полученной из конфиденциальных источников.

Все перечисленные действия запрещены и могут повлечь за собой дисциплинарные санкции и/или уголовное преследование.

## 9. Пользование служебной собственностью и служебными услугами

### 9.1. Общие правила

Без отдельного и обоснованного разрешения запрещается использование ресурсов и собственности таможенных органов, а также услуг, оплаченных из государственных средств, на личные цели или для личной выгоды. Речь идет о следующих ресурсах:

- инфраструктура (включая телефоны, копировальное и офисное оборудование и материалы);
- транспортные средства, суда, машины и оборудование;
- компьютеры и программное обеспечение;
- пропуска и канцелярские товары;
- марки и почтовые услуги.

Несанкционированные расходы на приобретение товаров и услуг можно сократить, если уделить должное внимание физической охране имущества таможенной службы. Сотрудники должны обеспечивать надлежащую охрану вверенного им таможенного имущества. В приложении к настоящей публикации можно ознакомиться с рекомендациями по обеспечению добросовестного обращения с казенным имуществом, включая задержанные и конфискованные товары, и по обеспечению подотчетности ведомства и его сотрудников.

### 9.2. Автотранспортные средства

В отношении использования и содержания автотранспортных средств разработаны отдельные правила.

Эти правила включают (но не ограничиваются) следующими положениями:

- сотрудники не должны использовать и санкционировать использование автотранспортных средств для каких-либо иных целей, кроме служебных;
- сотрудники, управляющие служебными автомобилями, должны иметь соответствующие удостоверения и разрешения;
- запрещается перевозка несанкционированных пассажиров, включая членов семей сотрудников, за исключением случаев, когда на это выдается специальное разрешение;
- сотрудникам запрещается управлять как служебным, так и иным транспортным средством в состоянии

алкогольного, наркотического и иного опьянения;

- без специального разрешения запрещается использовать служебные автомобили для доставки сотрудников из дома на работу и обратно.

### 9.3. Использование служебных удостоверений

Сотрудникам разрешается использовать личные служебные значки, служебные удостоверения и карточки только для служебных целей. Личные значки и пропуска выдаются для подтверждения личности сотрудников в процессе выполнения ими служебных обязанностей. Они не должны использоваться для каких-либо иных целей. Сотрудник обязан охранять предоставленные ему электронные пропуска, ключи, кодовые слова и пр. и обязан сдать их в случае прекращения трудового контракта.

### 9.4. Доступ к электронным сетям и пользование ими

Сотрудники таможенных органов, имеющие доступ к государственным компьютерным системам, оборудованию и программному обеспечению, и использующие их, должны прилагать все усилия к тому, чтобы защитить государство от любых возможных угроз в плане информационной безопасности.

Доступ к государственным компьютерным системам и системам внешних агентств с помощью государственного портала, программного обеспечения, оборудования, Интернета, Интранета и электронной почты допускается только при наличии разрешения и в служебных целях.

Ограниченное использование Интернета, Интранета и электронной почты разрешается только в случае, если при этом соблюдаются все установленные законодательные, политические и административные требования, и если это не ведет к снижению производительности работы сотрудника и его коллег.

Допускается ограниченное использование указанных ресурсов в личных целях, например, для осуществления профессиональной деятельности, повышения квалификации и отправки кратких личных электронных сообщений после окончания рабочего дня или во время перерывов.

Примеры ненадлежащего использования государственных электронных сетей включают:

- целенаправленный просмотр, загрузку, хранение и распространение изображений и материалов порнографического содержания;
- рассылку изображений, материалов и электронных сообщений, содержащих оскорбительные выражения и высказывания;
- нарушение авторских прав; и/или
- хакерские атаки и попытки вскрыть систему безопасности электронных сетей.

В ходе официальных расследований, а также подбора рекомендованных учебных материалов уполномоченным сотрудникам разрешается посещать сайты с ограниченным доступом.



## 10. Приобретение сотрудниками государственного имущества в личное пользование

### 10.1. Приобретение сотрудниками избыточных предметов, находящихся в государственной собственности

Как и другим государственным служащим, сотрудникам таможенных органов разрешается, при отсутствии соответствующих ограничений, приобретать реализуемые излишние и списанные предметы, находящиеся в государственной собственности, такие как публикации и излишки товаров и материалов, выставленные на продажу. Исключениями являются случаи, когда:

- сотрудники таможенных органов в силу служебных обязанностей обладают особой информацией, касающейся состояния выставленных на продажу предметов;
- сотрудники таможенных органов напрямую задействованы в организации торгов;
- сотрудники приобретают товары со скидкой, недоступной рядовым гражданам;
- выставленные на продажу предметы реализуются самой таможенной службой или по ее распоряжению.

### 10.2. Приобретение товаров из таможенных источников

Важно, чтобы работники таможенных органов при приобретении задержанных и конфискованных товаров не имели никакого преимущества перед другими гражданами и чтобы ни у кого не могло даже создаться подобно впечатление. Поэтому сотрудникам таможенных органов категорически запрещается напрямую или через третьих лиц приобретать товары на таможенных распродажах и аукционах, если реализуемые товары являются государственной собственностью либо являются таможенным конфискатом, которым распоряжается и который контролирует таможня. Исключением могут быть ситуации, когда, например, распродажа имущества проводится другим государственным ведомством.

Кроме того, приобретение товаров на распродажах запрещается сотрудникам, официально занимающимся их организацией, и тем сотрудникам, которые, благодаря своему официальному положению, приобрели специальные знания о распродаваемых товарах.

## 11. Рабочая среда

### 11.1. Общие принципы

Все сотрудники имеют право на здоровьесберегающие и безопасные рабочие места, свободные от дискриминации и домогательств, где они могут реализовать свои личные планы и выполнить задачи, стоящие перед организацией. Благоприятной называется рабочая среда, где:

- обеспечены справедливость и равенство;
- обеспечены безопасность и поддержка;
- гарантируется отсутствие алкоголя и наркотиков;
- исключены домогательства и дискриминация;
- учитываются индивидуальные различия и культурное разнообразие;

- налажена эффективная обратная связь и имеются возможности для повышения квалификации;
- поддерживается участие сотрудников в принятии решений.

### 11.2. Справедливость и недискриминация

В поддержании стандартов равенства, этичного поведения и подотчетности важнейшую роль играет приверженность таможенных органов принципам справедливости и недискриминации. Все сотрудники должны прилагать активные усилия к тому, чтобы их рабочая среда была свободна от любых проявлений дискриминации и домогательств, в т. ч. сексуальных.

### 11.3. Охрана труда

Все сотрудники при выполнении своих обязанностей вправе рассчитывать на здоровую и безопасную рабочую среду, и от этого в значительной степени зависит, какое мнение сложится об уровне профессионализма таможенной администрации. В то же время сами сотрудники должны серьезно относиться к своим обязанностям, содействовать поддержанию безопасности рабочих мест и сообщать непосредственному руководителю об имеющихся проблемах в этой сфере, а также о нарушениях установленных правил и процедур.

### 11.4. Злоупотребление наркотиками

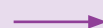
В обязанности таможни входит конфискация наркотических средств, незаконно перевозимых через границу. Лица, употребляющие наркотики, не принимаются на работу в таможенных органах, а если выясняется, что какой-либо сотрудник употребляет, хранит, продает и/или распространяет наркотические средства, назначается расследование и принимаются соответствующие дисциплинарные меры. Таможенные органы могут проводить скрининг новых сотрудников на предмет употребления наркотиков, организовывать тестирование выбранных наугад сотрудников из числа всего персонала, а также дополнительное тестирование тех лиц, которые вызывают в этом плане обоснованные подозрения.

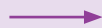
### 11.5. Злоупотребление алкоголем

Сотрудникам, находящимся в состоянии алкогольного опьянения, запрещается являться на службу и находиться на рабочем месте. Ни при каких обстоятельствах, ни на службе, ни после работы они не должны в таком состоянии управлять государственным автотранспортным средством. Одетым в форму сотрудникам и в рабочее время, и после работы запрещается приобретать и употреблять алкогольные напитки.

### 11.6. Курение

Таможенные органы обязаны защищать своих сотрудников и обеспечивать для них здоровую и безопасную рабочую среду. Работникам разрешается курить только в отведенных для этого местах.





### 11.7. Стандарты в одежде

Одежда и внешность таможенника должны содействовать улучшению профессионального имиджа службы. Внешность сотрудников может способствовать изменению в лучшую сторону представлений общества о таможенной службе, а также содействовать более эффективной работе самих сотрудников. При исполнении служебных обязанностей таможенник всегда должен быть в форменной одежде установленного образца, выглядеть чисто и опрятно.

Таможенникам, носящим форму, особенно важно поддерживать надлежащий внешний вид, поскольку именно они являются «лицом» службы. Каждый сотрудник должен соблюдать правила ношения формы, отвечать за ее чистоту и опрятность, при необходимости вовремя обеспечивать ее ремонт и починку. Вышедшая из употребления форма должна немедленно изыматься и надлежащим образом утилизироваться. Носящие форму сотрудники должны являться на работу в форме и носить ее в течение рабочего дня, если не поступает иных распоряжений.

## 8.3.2 Пересмотренная Арушская декларация ВТамО: управление людскими ресурсами и борьба с коррупцией

Пересмотренная Арушская декларация (WCO, 2003) затрагивает вопросы эффективного управления в таможенных органах. В декларации подчеркивается, что надлежащее управление людскими ресурсами является ключевым элементом в борьбе с коррупцией в деятельности таможенных органов. Раздел 8 Декларации, озаглавленный «Управление людскими ресурсами», гласит: «Реализация политики и программ управления людскими ресурсами играет важную роль в борьбе с коррупцией в таможенных органах. В контроле и искоренении коррупции на рабочих местах доказали свою эффективность следующие методы работы с кадрами:

- обеспечение надлежащего уровня заработной платы, а также иных выплат и условий, позволяющих персоналу поддерживать достойный уровень жизни;
- прием на работу и закрепление на рабочих местах сотрудников, которые продемонстрировали и с большой долей вероятности продолжают соблюдать в своей работе высокие стандарты честности и добросовестности;
- обеспечение того, чтобы процедуры отбора и повышения по службе были непредвзятыми, свободными от фаворитизма и основывались исключительно на результатах работы сотрудника;
- недопущение ситуаций, когда сотрудники таможи в течение длительного времени трудятся на «узких» рабочих местах, и принятие соответствующих решений в плане расстановки, ротации кадров и перевода сотрудников на другие рабочие места;

**Во Вставке 8.7 перечислены меры, призванные обеспечить контроль за коррупцией (вставка составлена по материалам De Wulf and Sokol, 2005, p. 88).**

### ВСТАВКА 8.7

#### Анти-коррупционная реформа в таможенных органах: практический опыт

Главный урок, который извлекли в ходе реформы таможенные органы стран с переходной экономикой и других стран мира, заключается в том, что для предотвращения возможных коррупционных действий со стороны сотрудников таможи необходима комплексная стратегия, направленная на сокращение стимулов и возможностей для коррупции. Приведенный ниже сводный список предлагаемых мер был включен в комплексную стратегию продвижения принципов честности и добросовестности, реализованную в рамках проектов Всемирного банка.

Меры по снижению мотивации к коррупции:

- Укрепление этики руководства и моральных качеств сотрудников
- Возможности карьерного роста
- Премии и льготы за хорошую работу
- Конкурентоспособная заработная плата и прозрачная система оплаты труда
- Более эффективное руководство и контроль
- Санкции за коррупционные действия
- Независимый механизм подачи жалоб
- Опросы заинтересованных организаций

Меры по сокращению возможностей для коррупционных действий:

- Более низкие таможенные сборы, сокращение списка исключений и льгот
- Компьютеризация
- Таможенный досмотр на основе анализа рисков
- Проведение операций купли-продажи, в которых покупатель и продавец никак не связаны друг с другом; сокращение случаев, когда решения принимаются сотрудниками таможи, а не определяются заранее сформулированными правилами
- Прозрачная процедура таможенной очистки
- Ротация сотрудников
- Функциональная организация
- Внутренняя стратегия борьбы с коррупцией и внутренний аудит

Вставка 8.8 составлена на основе материалов сайта Федеральной таможенной службы Российской Федерации (2011 г.).

#### ВСТАВКА 8.8

### Федеральная таможенная служба Российской Федерации: программа борьбы с коррупцией

Федеральная таможенная служба Российской Федерации (ФТС) была в числе первых ведомств, разработавших в 2006 г. программу борьбы с коррупцией. Программа была разработана на основе заказанного службой аналитического исследования «Борьба с проявлениями коррупции и должностными преступлениями в таможенных органах на период 2007-2009 гг.», а также долгосрочных планов ФТС по недопущению и искоренению коррупционной практики. Более 80 % случаев коррупции на таможне, выявленных всеми правоохранительными органами Российской Федерации, были выявлены подразделениями внутренней безопасности ФТС.

В 2009 г. этот показатель вырос до 96 %. Расследования, проведенные подразделениями собственной безопасности ФТС, привели к возбуждению 640 уголовных дел, из них 471 уголовное дело по преступлениям коррупционной направленности, совершенным должностными лицами таможенных органов. В отношении 44 лиц из руководящего состава было возбуждено в общей сложности 87 уголовных дел.

Особое внимание также уделяется вопросам комплектования кадров и проверки кандидатов на работу в таможенные органы. Претенденты на руководящие должности проходят психофизиологическое обследование с использованием полиграфа. В 2009 г. в таможенных органах было проведено более 600 исследований с использованием полиграфа. При продлении контракта сотрудников, оценке результатов их работы и решении вопросов продвижения по службе в первую очередь учитывается соблюдение ими Кодекса этики и служебного поведения должностных лиц таможенных органов Российской Федерации.

В должностные обязанности сотрудников и внутренние правила организации включены требования, обязывающие сотрудников сообщать о своих доходах, имуществе и долговых обязательствах, а также докладывать руководителю своего подразделения обо всех попытках вовлечения сотрудников таможни в противозаконную коррупционную деятельность.

#### ВСТАВКА 8.9

### Противодействие коррупции в Управлении налогов и сборов Уганды

При создании Управления налогов и сборов Уганды (URA) одной из важнейших задач являлось противодействие коррупции. В обществе в то время сложилось мнение – и это мнение разделяло и руководство таможни, и частные компании, – что уровень коррупции среди таможенников весьма высок.

Кампания борьбы с коррупцией на таможне стала частью общих усилий по противодействию коррупции в государственном секторе Уганды, что в итоге привело к созданию Министерства профессиональной этики.

Анти-коррупционная кампания в Управлении налогов и сборов Уганды разворачивалась по нескольким направлениям. С первых шагов сотрудникам была назначена заработная плата, сравнимая с лучшими государственными организациями и даже частными компаниями.

Администрация предложила всем сотрудникам заполнить декларацию об имуществе, в которую при изменении имущественного или семейного статуса необходимо было вносить соответствующие изменения. Активно развернулась работа по автоматизации таможенных процедур, и недавно была введена в действие автоматизированная система для таможенных органов

АСИКУДА++ (ASYCUDA++). Яркие лозунги кампании размещены во всех подразделениях ведомства (например, на дверях руководителей можно видеть лозунг «Коррупции вход запрещен»).

Еще одна инициатива в рамках кампании – это создание в Управлении налогов и сборов комитета по этическим вопросам и противодействию коррупции. Были избраны советники по этическим вопросам, в обязанности которых входит реализация анти-коррупционных программ. Началась работа над этическим кодексом (с использованием положений Модельного кодекса ВТамО). Комиссар Управления налогов и сборов Уганды недавно выступил с инициативой вновь провести кампанию по борьбе с коррупцией, и эта инициатива получила широкое освещение. Комиссар пообещал реализовать ряд действенных мер, в т. ч. убрать недобросовестных сотрудников, предоставив им возможность уйти по собственному желанию и не подвергаться наказанию. Кроме того, планируется создать электронный адрес и «горячую» линию, по которым можно будет анонимно сообщать о случаях коррупции.

*Источник: по материалам De Wulf and Sokol, 2005, p. 124.*



**Глава Центра ОБСЕ в Астане Посол Александр Кельчевский приветствует участников проходившего в г. Алма-Ате 13 июля 2010 г. семинара, посвященного продвижению принципов честности и добросовестности в работе таможенных и иных пограничных служб в странах Центральной Азии и Южного Кавказа. Семинар был организован при поддержке ОБСЕ и ВТамО.**

- организация с момента приема на работу и в течение всего периода трудоустройства постоянного обучения и курсов повышения квалификации для сотрудников; включение в программу курсов вопросов поддержания высоких этических и профессиональных стандартов;
- создание надлежащей системы управления эффективностью работы сотрудников и оценки их работы, что позволяет далее развивать рациональную практику и поддерживать высокие личные и профессиональные стандарты в работе персонала.»

## 8.4 Расстановка кадров

Одна из наиболее серьезных проблем, с которыми сталкиваются сотрудники кадровых департаментов, – это прогнозирование будущих потребностей организации, особенно если речь идет о прогнозировании потребности в кадрах. Разработка плана в области управления персоналом является ключевым элементом любой стратегии в сфере людских ресурсов и ожидаемым результатом деятельности любой кадровой службы. Неспособность организации наладить планирование в кадровой сфере, как правило, указывает на недостатки стратегического планирования в целом.

### 8.4.1 Организационная структура

Чтобы правильно планировать кадровые потребности, необходимо либо создать новую организационную структуру, либо реформировать имеющуюся с учетом поставленных стратегических целей. В зависимости от конкретной ситуации организационная структура может строиться по разным моделям. Однако совершенно очевидно, что к

выбору модели нужно подходить со всей возможной тщательностью.

Здесь крайне важен гибкий подход. Если назрела необходимость реформ, организация должна идти на реформы. При этом следует помнить: реорганизация сама по себе не является панацеей, и зачастую она влечет за собой определенный период нестабильности, поэтому подходить к реализации этой задачи следует продуманно и взвешенно.

### 8.4.2 Организационная реформа

Во многих странах таможенные службы традиционно относятся к министерству финансов. Структура таможни ранее всегда являлась децентрализованной и включала центральный аппарат, региональные и местные подразделения. На центральный аппарат была возложена обязанность разработки политики ведомства и контроля за работой региональных подразделений, которые, в свою очередь, осуществляли мониторинг деятельности на местах.

Сегодня изменение функций таможни, ее упор на содействие развитию торговли и транспорта, и на обеспечение безопасности заставляют задуматься об организационной реформе. Так, в США таможенная и пограничная службы были объединены в Таможенную и пограничную службу США (СВР), подчиняющуюся Министерству национальной безопасности. Структура новой Таможенной и пограничной службы значительно отличается от традиционной структуры таможни. Она также включает подразделения, отвечающие за международные вопросы, информационные технологии и кадровую политику.

### 8.4.3 Залог успеха организации

В разработанном Всемирным банком «Руководстве по модернизации таможенных органов» (*Customs Modernization Handbook* (De Wulf and Sokol, 2005, p. 38) указывается, что какой бы ни была структура организации, для ее успешной работы крайне важно:

- иметь достаточное финансирование и укомплектованность кадрами;
- действовать под надлежащим контролем, что гарантирует соблюдение установленных правил и процедур;
- иметь систему управления персоналом, обеспечивающую прием на работу, обучение и повышение квалификации, а также иметь полномочия избавляться от коррумпированных и некомпетентных сотрудников и не допускать их к работе в таможенных органах;
- действовать в оперативных и кадровых вопросах достаточно автономно;
- обеспечивать для торговых компаний возможность подачи жалоб и апелляций;
- быть подотчетной в плане выполнения поставленных перед организацией задач.

#### 8.4.4 Автономные органы по налогам и сборам

Во многих государствах Африки и Латинской Америки были созданы автономные органы по налогам и сборам (Autonomous Revenue Authorities – ARAs), для которых характерна операционная и финансовая автономия, сравнимая скорее с частными компаниями, а не с государственными органами. Эти автономные органы сочетают в себе функции таможенных органов и функции прямого налогообложения. Они целенаправленно были организованы таким образом, чтобы быть защищенными от какого-либо политического вмешательства, когда, например, политики или правительственные чиновники пытаются пролоббировать в руководство таких органов своих сторонников или использовать незаконно полученную налоговую информацию в политических, личных либо семейных целях (Talierto, Robert [Jr.], 2004).

Как отмечалось, преимущества автономных органов по налогам и сборам заключались в следующем (De Wulf and Sokol, 2005, p. 40):

- будучи специализированными структурами, независимыми от министерства финансов, они могут сосредоточиться на выполнении одной задачи;
- будучи автономными, эти органы в своей оперативной деятельности являются независимыми от какого-либо политического вмешательства;
- не будучи связанными ограничениями, установленными для государственных учреждений, эти органы могут внедрять собственную, более эффективную кадровую политику.

#### 8.4.5 Планирование рабочей силы

Международный «Словарь бизнеса» (business-dictionary, 2011) определяет планирование рабочей силы следующим образом: «Систематическое выявление и анализ будущих потребностей организации в плане численности, типа и качества рабочей силы, способной обеспечить выполнение задач организации. При этом определяется, каким опытом, знаниями и навыками должны обладать требуемые работники, какие шаги и в какой последовательности следует предпринять, чтобы принять на работу нужных людей в нужное время и в нужном месте».

Планирование рабочей силы дает организации ряд преимуществ (Keel, 2006):

- помогает подготовиться к росту числа работников, завершающих трудовую деятельность;
- помогает выявить разрыв между навыками работающих в настоящее время сотрудников и навыками, которые будут востребованы в будущем;
- помогает поддерживать или обеспечивать путем набора кадров диверсифицированный состав работников;
- позволяет оперативно реагировать на изменения во внешней и внутренней операционной среде, которые могут отразиться на рабочей силе;

- помогает заранее подготовиться к расширению, реструктурированию или сокращению кадрового состава организации.

#### Характеристики персонала

Ниже приведены основные характеристики персонала таможенных органов (De Wulf and Sokol, 2005, p. 32):

- *Обеспечение соблюдения национального законодательства и нормативных актов на границе.* ТЗаконны и нормативные акты должны соответствовать требованиям всех международных таможенных конвенций и норм, к которым присоединилась конкретная страна. Таким образом, сотрудники должны быть постоянно информированы о ходе международных торговых переговоров и о требованиях, возникающих в результате процессов глобализации. Сотрудники должны обладать надлежащими правовыми знаниями, позволяющими им понимать и учитывать в своей работе новые тенденции в торговле и международной таможенной деятельности, и наблюдать за внесением соответствующих изменений в национальное законодательство.
- *Внедрение современных методов таможенной очистки.* Чтобы содействовать торговле и адекватно реагировать на новшества в логистике частных торговых компаний, необходимо внедрять современные методики оценки рисков, основанные на современных технологиях сбора оперативной информации с активным использованием информационных технологий. Сегодня в таможенных органах требуются специалисты в области информационных технологий, а также требуются сотрудники, обладающие навыками оценки рисков и аудита импортеров после таможенной очистки.
- *Поддержание открытой коммуникации с торговым сообществом.* Таможенные органы должны обеспечить полное информирование торгового сообщества о возложенных на него обязанностях, а также учитывать мнение торговых компаний при принятии своих решений. Для выполнения этих функций необходимы навыки коммуникации, но оперативные контакты с представителями торгового сообщества должны осуществляться с соблюдением независимости сторон.
- *Обеспечение соблюдения законодательства в сфере прав интеллектуальной собственности, безопасности, борьбы с наркоторговлей и, наконец, охраны труда и прав человека.* Возможно, не во всех странах трудовые права и права человека являются приоритетом, однако в зависимости от исхода будущих торговых переговоров необходимость в соблюдении соответствующего законодательства может возникнуть. Тогда будут востребованы сотрудники, способные надлежащим образом адаптировать таможен-

ные процедуры к требованиям других ведомств.

- *Сбор и распространение статистики международной торговли* требует знаний в области информационных технологий и понимания важности статистических данных для принятия экономических решений.
- *Управление людскими ресурсами в таможенных органах требует* глубоких знаний в сфере развития персонала.

## 8.5. Обеспечение необходимыми кадрами

На этом этапе речь идет о подборе, найме сотрудников, классификации рабочих мест, обучении и расстановке кадров, и все эти действия осуществляются с учетом стратегических целей, определенных организацией в процессе планирования потребностей в рабочей силе.

Необходимо разработать комплексный план развития

### ВСТАВКА 8.10

#### Обновление кадров боливийской таможни

Кадровый состав таможенных органов в Боливии в прошлом характеризовался значительной долей сотрудников, не имеющих определенной должности и не получающих заработной платы. Кроме того, назначения в таможенных органах во многих случаях осуществлялись по политическим рекомендациям, а не на основе профессиональных качеств кандидата. Отмечалась высокая текучесть кадров, низкий уровень заработной платы, отсутствие программ обучения. В рамках задуманной правительством реформы государственных органов правительство выбрало таможню в качестве пилотного ведомства для тестирования только что принятого закона о государственной службе и программы реформирования государственной службы. Важным направлением стало реформирование системы управления людскими ресурсами, призванной сделать таможенные органы действенными и прозрачными и значительно снизить в них уровень коррупции.

Отбор и прием на работу сотрудников было решено построить на принципах прозрачности и конкуренции, все вакансии были выставлены на открытый конкурс; всем позициям, на которые были приняты сотрудники с нарушением правил конкурса, был присвоен временный статус; все неоплачиваемые должности были отменены. Отбор персонала был доверен специализированному агентству, выбранному в ходе открытого тендера. Участие в подборе кадров независимых фирм положительно сказалось на имидже таможенных органов и позволило избежать обвинений в непрозрачности всего процесса. Параллельно с этим кадровый департамент разработал новую систему формирования заработной платы с учетом рыночных стандартов, что позволило предложить сотрудникам конкурентоспособный уровень оплаты труда.

Вакансии на замещение высших должностей и позиций среднего руководящего звена были опубликованы 30 октября 1999 г., а профессиональных и технических должностей – 16 апреля 2000 г. Однако при этом не была проявлена надлежащая активность и не была обеспечена надлежащая рассылка и публикация информации. Кроме того, ряд кандидатов на работу в таможенных органах был отвергнут без достаточных на то оснований, и использовалось ненадежное программное обеспечение. В результате было получено крайне небольшое число заявок, и многие должности

заполнить не удалось. В этой ситуации 14 января 2001 г. пришлось в третий раз опубликовать вакансии на высшие руководящие должности и технические позиции.

Процесс отбора потребовал определенной предварительной подготовки, в т. ч. определения характеристик идеального сотрудника таможенных органов; определения численности необходимого штата (в результате вышли на цифру чуть более 700 сотрудников, из которых 575 позиций были открыты для заполнения); формулирования характеристик рабочих мест, где на образование делался минимальный упор, а обращалось внимание на опыт работы вне таможни и на личные качества кандидата. Кандидаты оценивались по следующим критериям: данные анкеты; оценка технических и психотехнических качеств на основе тестов; общая оценка по результатам собеседования. Для каждой позиции было установлено минимальное количество проходных баллов. Кандидаты также проходили скрининг с целью выявить, не нарушали ли они ранее внутренние правила и не совершали ли уголовных преступлений. По результатам тестов был составлен короткий список кандидатов для последующего собеседования.

Для окончательного отбора таможенным органам предоставили доклад с коротким списком, в котором суммировались результаты тестов по каждому кандидату. С кандидатами было проведено структурированное интервью, в ходе которого проверялась информация, предоставленная консалтинговой фирмой, а также проверялось соответствие кандидатов критериям, необходимым для конкретной должности. С этой целью Совет директоров сформировал специальный комитет. Члены комитета представили в Совет директоров и Генеральную дирекцию отчет с рекомендациями. Лица, в итоге отобранные на вакантные должности, перед приемом на работу должны были пройти трехмесячный испытательный срок.

На вакантные должности претендовали 12563 кандидата, из них 8763 соответствовали требованиям к должности; 2718 человек успешно прошли технические и психотехнические тесты; наконец, после собеседований на последний этап были допущены 1653 кандидата, 87 % из которых были отобраны на работу в таможенных органах.

*Источник:* по материалам De Wulf and Sokol, 2005, p. 34.





Пограничники и таможенники осматривают транспортные средства и изучают документы на сербском пункте пересечения границы Мехов Крс в ходе судебного семинара, организованного Миссией ОБСЕ в Сербии 25 октября 2007 г.

профессиональных навыков сотрудников с указанием приоритетных направлений обучения с учетом нынешних и будущих потребностей организации в рабочей силе. Чтобы обеспечить организацию определенными категориями работников или определенными профессиональными навыками, может потребоваться разработать новые процедуры подбора кадров.

Рекомендуются, в частности, следующие действия:

- оценить действующие процедуры подбора и отбора кадров в свете стратегических целей организации;
- разработать руководство по определению потребностей в обучении;
- разработать новые либо уточнить действующие в организации критерии профессионального уровня и присвоения разрядов.

### 8.5.1 Подбор кадров

Подбор кадров должен осуществляться системно и предусматривать публикацию вакансий. В тексте вакансии следует четко обозначить требуемую квалификацию (образование, предыдущий опыт работы и т. д.), а также описать процедуру отбора кандидатов. Крайне важно обеспечить прозрачность этого процесса, поскольку это закладывает основы поведения будущих сотрудников таможенных органов и ставит заслон на пути фаворитизма и клиентелизма – явлениях, весьма характерных для подбора кадров в государственных органах.

Кадровый департамент штата Вашингтон опубликовал исследование, озаглавленное «Сравнительный анализ процессов подбора кадров и положительный опыт в этой сфере» (*Recruitment Process Benchmark and Best Practice Study*)(State of Washington, 2009, р. 6), в котором указано, что процесс подбора кадров включает:



Открытие таможенного учебного центра в Бишкеке, 2011 г.: сотрудник киргизской таможни демонстрирует досмотр транспортного средства на предмет наличия наркотиков.

#### 1. Планирование

Планировать необходимо как общие потребности в рабочей силе, так и прием на отдельные позиции. Планирование рабочей силы, как правило, включает прогнозирование наиболее востребованных кадров и профессиональных навыков для ключевых позиций в организации, в то время как планирование индивидуального подбора уделяет основное внимание выбору и скринингу кандидатов на конкретные вакантные должности.

#### 2. Выбор

Здесь речь идет о привлечении как пассивных, так и активно ищущих работу кандидатов. Наиболее распространенные методы включают публикацию вакансий, посещение профильных учебных заведений и организаций, информирование о вакансии сотрудников организации, а также поиск возможных кандидатов среди тех, кто подавал заявки в прошлом.

#### 3. Скрининг

Скрининг позволяет сформировать список кандидатов, отвечающих требованиям, предъявляемым к должности, чтобы затем передать его руководителю подразделения, где имеется данная вакансия. Скрининг, как правило, включает анализ резюме и заявлений кандидатов, подготовку дополнительных вопросников, а также официальное тестирование.

#### 4. Собеседование

Собеседование подразумевает личную беседу, по результатам которой делается окончательный выбор кандидата. Его может проводить как равный с кандидатом специалист, так и группа специалистов. Как правило, в ходе интервью применяется методика, основанная на анализе поведения кандидата в разных ситуациях в прошлом.

## ВСТАВКА 8.11

### Пограничный колледж ОБСЕ

Колледж ОБСЕ для сотрудников пограничных служб – это первый международный центр по подготовке руководящих сотрудников контролирующих служб на границе. Он расположен в столице Таджикистана Душанбе, в самом сердце Центральной Азии – региона, сталкивающегося сегодня со многими проблемами безопасности на границах.

Главная философская идея, положенная в основу Колледжа – это создание открытых, но при этом безопасных границ. Объединив опыт и знания специалистов из 57 стран – участниц ОБСЕ, Колледж проводит специальную подготовку руководящих сотрудников контролирующих служб на границе. С помощью сети структур ОБСЕ Колледж обеспечивает распространение опыта и знаний, предлагает возможности проведения глубокого анализа международных стандартов в организации пограничного режима, помогает обмениваться новейшими методиками и примерами передовой практики в этой области. Кроме того, Колледж выступает как центр сотрудничества и обмена информацией между специалистами по проблематике границ.

В Концепции ОБСЕ в области безопасности границ и пограничного режима сформулированы идеи относительно того, как ОБСЕ может содействовать своим государствам-участникам в укреплении сотрудничества и развитии потенциала в сфере управления границами.

В Концепции, одобренной государствами – участниками ОБСЕ в 2005 г., отражен комплекс политико-военных, экономических и экологических мер, а также мер, затрагивающих человеческий фактор, каждая из которых призвана обеспечить безопасность на границах. В Концепции затрагиваются такие проблемы, как терроризм, транснациональная организованная преступность, незаконная миграция, незаконная перевозка оружия, опасных отходов и наркотиков, а также торговля людьми. Кроме того, в документе освещаются вопросы свободного и безопасного трансграничного перемещения людей, процедуры пересечения границ, содействия развитию торговли и транспортных перевозок, международного сотрудничества в преодолении стихийных бедствий и техногенных катастроф, а также вопросы транспортной безопасности.

Деятельность Колледжа осуществляется по трем направлениям:

- организация учебных курсов для руководящих сотрудников из государств – участников ОБСЕ и стран – партнеров ОБСЕ по сотрудничеству по вопросам

безопасности границ и пограничного режима;

- исследования и разработки, позволяющие связать Колледж с учебными и исследовательскими структурами, занимающимися вопросами управления границами на пространстве ОБСЕ; Колледж предоставляет слушателям в пользование библиотеку справочных и учебных материалов и способствует дальнейшим исследованиям по вопросам безопасности границ и пограничного режима;
- информационно-разъяснительные семинары, направленные на развитие трансграничного и межведомственного сотрудничества, в ходе которых происходит обмен информацией и практическим опытом, выявляются и формулируются передовые методики организации пограничного режима.

*Учебный курс для сотрудников контролирующих служб на границе:*

Дополняя усилия других партнерских организаций, занимающихся подготовкой руководителей среднего звена в странах Центральной Азии, Колледж ОБСЕ для сотрудников пограничных служб проводит обучение для руководящих сотрудников по вопросам безопасности границ и пограничного режима. Курс рассчитан на 25 чел., которых набирают из числа командиров подразделений и руководящего состава контролирующих служб на границе государств – участников ОБСЕ и государств – партнеров ОБСЕ по сотрудничеству.

В ходе интенсивного курса участники изучают как проблемы безопасности, так и роль контролирующих служб в содействии развитию торговли и транспортных перевозок. Участникам рассказывают о различных проблемах, с которыми сталкиваются на своих границах государства – участники ОБСЕ, а также о механизмах международного сотрудничества, действующих в таких областях, как борьба с организованной преступностью и терроризмом, торговля и транзит, международное законодательство и современные подходы к обеспечению безопасности границ и организации пограничного режима. Они также изучают вопросы управления, такие как выработка стратегии, оперативное планирование, связи с общественностью, управление персоналом и управление переменами. В программу курса входит ознакомительная поездка на границу с Афганистаном, где участники могут непосредственно ознакомиться с некоторыми проблемами, с которыми они сами сталкиваются на своих рабочих местах.

*Источник: OSCE, 2011.*



Председательствовавшая в 2009 г. в Постоянном Совете ОБСЕ посол Греции Мара Маринаки (слева) и Министр иностранных дел Таджикистана Хамрохон Зарифи на открытии Колледжа ОБСЕ для сотрудников пограничных служб в Душанбе, 27 мая 2009 г.



Более ста таджикских и афганских таможенников совместно прошли курс по составлению профилей рисков и проведению выборочного досмотра. Курс был организован в 2010 г. в рамках проекта ОБСЕ по оказанию содействия таможенным органам.

**ВСТАВКА 8.12****Проект ОБСЕ по организации обучения для сотрудников таможенных органов в Кыргызской Республике (2009-2012 гг.)**

На основе обобщенных рекомендаций по итогам международных оценок экспертов ВТамО (2006 г.) и ОБСЕ (2007 г.), правительство Кыргызской Республики определило потребность и выразило желание в создании на базе Учебного центра Государственной таможенной службы (ГТС) более мощного учебного центра. Стратегия, подготовка персонала и учебные программы этого центра должны были соответствовать высоким профессиональным требованиям, предъявляемым к работникам таможенных служб. С учетом последующих рекомендаций правительства Кыргызской Республики специалисты ОБСЕ приступили к разработке проекта в области развития, направленного на долгосрочное обеспечение потребностей таможенных служб Кыргызстана в обучении. Ниже перечислены инструменты, результаты, цели и задачи этого проекта, реализация которого началась в сентябре 2009 г.

*1. Комплексная оценка потребностей в обучении: разработчики проекта применили трехступенчатую методику оценки:*

- В ходе предварительного исследования были собраны и проанализированы различные правительственные и исторические документы из национальных архивов и международных источников. В результате удалось выявить, какие потребности в обучении проистекали из законодательных положений и международных рекомендаций/соглашений.
- Было проведено также обследование на местах, в ходе которого сотрудники проекта посетили многие таможенные подразделения в Кыргызской Республике. Они провели собеседования с не менее чем 200 сотрудниками таможенных органов и собрали необходимую информацию об уровне подготовки персонала, наличии оборудования на местах, знании сотрудниками таможни нормативно-правовых актов и процедур, а также об их карьерных ожиданиях и пр. («анализ рабочих заданий»).
- Был организован аудит учебного курса, проводившегося в 2009 г. для начинающих работников таможни.



**Учебный центр для сотрудников таможенной службы, открытый в 2011 г. в Бишкеке в рамках Программы ЕС по содействию управлению границами в Центральной Азии (ВОМСА), стал базой для реализации комплексных программ обучения, разработанных в ходе выполнения Проекта ОБСЕ по организации обучения для сотрудников таможенных органов (2009-2012 гг.).**

Сотрудник проекта посетил занятия, чтобы оценить методику преподавания, выявить имеющиеся положительные моменты, а также зафиксировать, на какие вопросы преподаватели обращают особое внимание.

Четыре месяца спустя был подготовлен документ, озаглавленный «Комплексная оценка потребностей в обучении». Однако процесс оценки не был в этом завершен и продолжался на всех последующих этапах, что позволило к окончанию проекта составить наиболее полный список потребностей в обучении.

*2. Учебная программа курса для сотрудников таможенных органов:* Основываясь на результатах оценки потребностей, методисты ГТС Кыргызстана при содействии экспертов ОБСЕ разработали комплексную программу обучения, в которую вошли все элементы, необходимые в работе сотрудника таможни. Отдельно был разработан начальный курс для новых сотрудников, а также курс переподготовки, повышения квалификации и курс для руководящих сотрудников. Работа над учебной программой продолжалась в течение всего проекта. Так, начальный курс был представлен на одобрение руководителей ГТС через семь месяцев после начала работы.

В учебной программе были учтены следующие элементы (изученные в ходе оценки потребностей) с целью формирования комплексной политики и системы в сфере обучения. Эта программа широко использовалась и, если еще не была утверждена, то была доступна для официального утверждения со стороны ГТС. Вот эти элементы:

*A. Перед тем как приступить к отбору и приему на работу сотрудников, необходимо:*

- i) Разработать стратегию, тактику и концепцию таможенной службы с учетом задач таможни в плане содействия развитию торговли и в координации с правоохранительными органами. Учесть роль таможни в обеспечении соблюдения таможенного законодательства;
- ii) Определить, какие ресурсы имеются в наличии для реализации стратегии, тактики и концепции таможенной службы;
- iii) Четко сформулировать и распространить документ о кадровой политике службы, где зафиксировать в т. ч. ее обязанности по отношению к сотрудникам, а также ожидания, которые служба связывает со своими сотрудниками;
- iv) Разработать и применять отборочные (квалификационные) требования при приеме на работу.

*B. Планирование кадровых вопросов*

- i) Разработать план по подбору кадров, в который включить все имеющиеся в таможенной службе должности, четко обозначить каждую должность, определить должностные обязанности каждого сотрудника, класс его (ее) должности, рабочие задачи, используемое на рабочем месте оборудование, взаимодействие с другими ведомствами, потребности в обучении, возможности продвижения по службе;
- ii) Разработать внутренние правила таможенной службы, где зафиксировать критерии, необходимые для успешной реализации кадровой политики;

iii) Составить список учебных курсов для таможенных работников, необходимых для повышения их квалификации. Можно сгруппировать учебные курсы по разделам: курс для стажеров, начальный курс, периодические курсы переподготовки, курсы повышения квалификации, межведомственные учебные курсы, курсы менеджмента, обучение силами сотрудников службы;

iv) Внедрить систему неформального и формального поощрения за успешную работу и исключительные результаты, показанные в ходе обучения;

v) Внедрить систему продвижения по службе, основанную на результатах работы сотрудника и базирующуюся на стандартных критериях;

vi) При оценке работы сотрудника указывать, какие учебные курсы он прошел, какие курсы планирует пройти и какое обучение ему требуется для дальнейшего карьерного роста.

#### **В. Организация обучения**

i) Ввести должность директора по вопросам обучения персонала, передав ему в подчинение достаточное число административно-технических сотрудников и поручив ему координацию и реализацию национальной программы обучения сотрудников таможенных органов;

ii) Заключить контракты с профессиональными преподавателями для работы в учебном центре таможенной службы;

iii) Полностью проработать учебную программу, планы занятий и презентации для включения их в каталог учебных курсов;

iv) Обеспечить создание и функционирование центрального учебного центра, а также его региональных филиалов, где собственно и будут проводиться учебные курсы;

#### **Г. Финансирование учебных программ**

Администрация таможенной службы должна продемонстрировать свою приверженность обучению сотрудников, ежегодно выделяя отдельную бюджетную строку для финансирования соответствующих учебных мероприятий.

3. *Обучение, организуемое самими сотрудниками таможни.* Учебные программы, организованные силами самих подразделений таможенной службы на местах, позволяют повысить профессиональный уровень и навыки сотрудников с минимальными затратами для бюджета ведомства, что позволяет проводить такие курсы на постоянной основе.

4. *Повышение квалификации преподавателей учебного центра.* Важным элементом проекта стал скрининг и представление в ГТС списка из девяти преподавателей, рекомендованных для постоянной работы в учебном центре. В течение первых пяти месяцев реализации проекта таможенная служба провела отбор преподавателей и заключила с ними долгосрочные контракты. Начиная с 2011 г. эти преподаватели составляют ядро преподавательского состава и участвуют во всех учебных программах Учебного центра таможенной службы Кыргызстана. В течение всего 2011 г. эксперты ОБСЕ продолжали проводить консультации с преподавателями центра и оказывали им методическую помощь.

#### **Выводы**

В ходе осуществления этого двухлетнего проекта ОБСЕ Государственная таможенная служба Кыргызской Республики смогла значительно укрепить свой потенциал в плане организации обучения. Много еще предстоит сделать для обеспечения устойчивости программы обучения, однако уже сейчас можно отметить ряд позитивных шагов в этом направлении:

- Принята Программа обучения на 2010-2013 гг.;
- Разработаны и приняты Рекомендации по работе с персоналом, цель которых – сделать более прозрачным процесс найма и обучения, не только для новых сотрудников, но также принимаемых на работу технических специалистов и тех, кто вернулся на работу в таможню;
- Введено требование о прохождении дополнительного обучения как условия продвижения по службе. Таким образом, повышение в должности рассматривается не только как признание выслуги лет, но и как новая ступень профессионального роста, требующая новых навыков и квалификаций.

*Источник: OSCE, 2011.*

## **5. Прием на работу**

На этом этапе важно убедить отобранного кандидата принять предложение работы в данной организации. Обычно кандидату передают формальное предложение работы, проводят переговоры о сроке и условиях занятости, а также оказывают ему (ей) содействие в период перед началом работы и в первое время после прихода на новое рабочее место.

## **6. Отчетность**

После приема кандидата на работу в организацию необходимо отслеживать и собирать данные о его (ее) показателях работы и предоставлять соответствующие отчеты. Как правило, эта работа включает опрос кандидатов

и руководителей подразделений, куда принят на работу кандидат, анализ информации о работе кандидата в динамике, а также представление результатов анализа показателей его (ее) работы.

## **8.5.2 Обучение**

Растущие и постоянно меняющиеся требования к таможенным органам заставляют кадровые департаменты обращать особое внимание на вопросы обучения персонала. Как ожидается, с развитием информационных технологий, усложнением процедур оценки рисков, развитием коммуникаций, автоматизированных систем и повсеместным применением бесконтактной аппаратуры обнаружения роль обучения еще более возрастет.

Вставка 8.13 составлена по материалам сайта Комитета таможенного контроля Республики Казахстан, 2011 г.

### ВСТАВКА 8.13

#### Казахстан: подбор сотрудников таможенных органов

В таможенных органах Казахстана сегодня трудятся около 6 тыс. сотрудников, которых отбирают из числа высококвалифицированных кандидатов, прошедших специальное обучение, обладающих дипломами, степенями и опытом работы в своей области.

Соискатели должностей в таможенных органах должны отвечать следующим критериям:

Во-первых, будущий таможенный инспектор должен иметь законченное высшее экономическое или юридическое образование либо окончить специальное учебное заведение для сотрудников таможенной службы. Кроме того, для работы в центральном аппарате необходимо иметь не менее чем трехлетний общий стаж работы в областях, родственных той вакансии, на которую претендует кандидат. Претенденты на места в региональных подразделениях должны обладать не менее чем двухлетним опытом работы, а для кандидатов на руководящие и высшие

должности этот срок составляет семь лет.

Во-вторых, претенденты на должности в таможенной службе обязаны пройти медицинское обследование и проверку по линии Комитета национальной безопасности и Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан.

Кроме того, кандидаты на должности в государственных структурах обязаны соблюдать определенные профессиональные ограничения. Они дают подписку о соблюдении требований анти-коррупционного законодательства, обязуются декларировать свои доходы, сообщать об имеющихся долговых обязательствах и т. д.

### ВСТАВКА 8.14

#### Управление персоналом в таможенных органах на примере Турции

В центральном аппарате таможенной службы сегодня действует департамент по работе с кадрами. В 2003 г. его деятельность подверглась пересмотру в рамках двустороннего проекта с Федеральным таможенным управлением Германии. Были проанализированы должностные обязанности и критерии, по которым отбирались кадры и определялась необходимая численность штата. При приеме на работу кандидаты на вакансии в таможенной службе проходят тестирование. Закон о гражданской службе и Положение об обучении без отрыва от работы, принятое таможенной службой, определяют порядок организации учебных мероприятий, включая все стандартные процедуры в отношении различных видов обучения и учебные программы. Планирование обучения осуществляется с учетом пожеланий руководства различных подразделений и рядовых сотрудников. Кроме того, ежегодно разрабатываются, распространяются среди сотрудников и реализуются планы обучения без отрыва от работы.

Для желающих построить карьеру таможенных работников, а также для тех, кто занимается вопросами профилактики правонарушений и правоохранительной деятельностью, организуется специальное профессиональное обучение. Кроме того, при необходимости для всех сотрудников проводятся повторные курсы и организуется обучение по вопросам управления. Всем сотрудникам рассылают план обучения на рабочих местах с различными вариантами учебных курсов. Помимо разнообразных учебных материалов, создано Руководство по организации учебных мероприятий. Были разработаны правила поведения для всех сотрудников таможенной службы, а также Кодекс этики для сотрудников правоохранительных органов Турции, соответствующие международным стандартам. Разработанные кодексы и принципы поведения были доведены до сведения всех заинтересованных сотрудников.

*Источник: по материалам публикации MOM "Assessment and Monitoring Mission (AMT) Report: Strengthening Integrated Border Management in the Western Balkans and Turkey" (2010).*

Сотрудники должны проходить обучение на протяжении всей своей карьеры. При этом следует предусмотреть обучение на разных уровнях:

1. Базовое обучение
2. Индивидуальное повышение квалификации
3. Специальная подготовка
4. Подготовка руководящих кадров

Среди передовых методов обучения следует назвать:

- подготовку инструкторов ("train the trainer" concept), т. е. обучение тех, кто в дальнейшем будет обучать других сотрудников вашей организации;
- создание специализированных учебных заведений и центров на национальном и международном уровне (см. Вставку 8.11).

## 8.6 Инвестиции в развитие эффективных людских ресурсов

Традиционные подходы к планированию карьеры, оценке работы сотрудников, оплате их труда и повышению квалификации необходимо пересматривать в контексте задач организации, показателей и результатов, отражаемых в планах работы, политике и практической деятельности кадровых служб.

Меры по развитию персонала должны быть направлены на совершенствование профессиональных навыков и их применения (иногда это обозначают термином «компетенции»), а также изменение поведения сотрудников, что в комплексе должно содействовать более эффективному функционированию всей организации. Законодательство, регулирующее вопросы повышения квалификации, требует от организаций разрабатывать новые методы и практику развития людских ресурсов различными способами. Планируя кадровые инвестиции, необходимо учитывать и такие новые концепции, как непрерывное обучение на протяжении всей жизни и признание результатов прошлого обучения.

### 8.6.1 Оплата труда сотрудников: материальное и нематериальное стимулирование

Вопросы оплаты труда сотрудников являются важнейшими для любого кадрового департамента. Выплаты, предлагаемые сотрудникам, должны быть достаточными, чтобы привлечь высококвалифицированных кандидатов и удержать их на рабочих местах. Когда говорят о выплатах, то, как правило, подразумевают денежные выплаты, в то время как имеется множество иных способов повысить мотивацию работника. Речь идет, например, о повышении по службе, предоставлении возможностей для получения образования или переводе на новое, более привлекательное место работы. Как и другие государственные структуры, таможенные органы должны соблюдать целый ряд ограничений, в т. ч. относительно размеров оплаты труда государственных служащих, которые часто отстают от уровня оплаты труда в частном секторе.

Повысить уровень оплаты труда можно с помощью премий. При этом необходимо следить за тем, чтобы процедура их назначения была объективной, прозрачной и не была громоздкой. Среди возможных форм бонусных выплат можно назвать следующие:

- *Премия за длительную службу:* выплата определенного процента суммы заработной платы сотрудникам, которые остаются работать в организации;
- *Премия за переход на другую работу:* выплата бонуса сотрудникам, перешедшим на особо важную работу или работу, не подкрепленную достаточными ресурсами;
- *Премия за получение дополнительного образования:*



**Участники регионального учебного семинара, организованного при поддержке ОБСЕ для сотрудников таможенных органов и посвященного Программе ВТамО по Уполномоченным экономическим операторам, Астана, ноябрь 2011 г.**

бонус предоставляется сотрудникам, получившим высшее образование, лицензию или сертификат, свидетельствующие о приобретении навыков, повышающих эффективность их работы;

- *Поощрительная премия:* премия, выплачиваемая работникам, достигшим в своей работе лучших результатов, чем их коллеги. Решение о выплате такой премии принимается по результатам оценки работы персонала, для чего требуется разработать специальные процедуры. При выплате премий следует руководствоваться пятью принципами, обозначаемыми английской аббревиатурой SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timed), что означает «конкретность, возможность измерить, достижимость, актуальность, своевременность».

Другие формы материальной компенсации:

- компенсация разницы в оплате труда;
- выплаты за сверхурочную работу;
- выплаты за работу в выходные дни;
- выходное пособие.

Имеются и иные виды компенсации, не связанные с денежными выплатами и приносящие выгоду не только работнику, но и работодателю. Планы медицинского обслуживания, например, в равной степени выгодны обеим сторонам. Ниже приведены виды нематериальной компенсации:

- планы медицинского обслуживания;
- меры на случай длительной и краткосрочной потери трудоспособности;
- выход в отставку/уход на пенсию;
- пенсионные схемы;
- страхование жизни;
- предоставление отпусков;
- обустройство мест отдыха;
- освобождение от работы в праздничные дни.

Кроме того, премии и другие меры поощрения поднимают моральный дух коллектива. Очевидно, что довольный и мотивированный персонал всегда работает лучше. В

связи с этим можно рассмотреть возможность реализации следующих программ:

- Награды за длительную службу. Важность поощрения преданных делу работников трудно переоценить. Как правило, отсчет отработанных лет в этом случае идет по пятилетиям;
- Программа поощрения работников за рационализаторские предложения. Такие программы стимулируют работников выдвигать предложения по реформированию работы организации. Поощряются также те сотрудники, чьи предложения были реализованы и дали положительный результат в работе организации;
- Чествование отличившихся работников призвано стимулировать персонал к повышению эффективности своей работы и работы своего подразделения. Так организация признает индивидуальные достижения, которые способствовали выполнению общих задач.

### 8.6.2 Планирование карьеры

Планирование карьеры играет важную роль в организации работы персонала. Для составления такого плана необходимо проанализировать все кадровые требования организации, результаты оценки работы сотрудников и примерный график освобождения руководящих должностей, а затем разработать планы карьерного роста для конкретных сотрудников. При этом необходимо продумать вопросы повышения квалификации руководящих



**Благодаря Проекту ОБСЕ по организации обучения для сотрудников таможенных органов в Кыргызской Республике (2009-2012 гг.) были подготовлены методисты, разработаны и реализованы учебные программы, в которых приняли участие более 300 таможенных инспекторов из Кыргызстана и Афганистана.**

работников, организовать консультирование по вопросам карьерного роста, продумать механизмы наставничества и организацию обучения методам руководства.

В настоящем разделе использованы материалы сайта CiteHR.com «Совершенствование деятельности организаций» (“Improving Organizations”). В двух частях раздела рассматриваются основные вопросы планирования карьеры применительно, соответственно, к организации и к отдельным работникам.

#### ВСТАВКА 8.15

##### Так ли важен фактор низких зарплат?

Исследование, которое провела Ирен Хорс (Irene Hors) из Центра развития ОЭСР в таможенных службах трех развивающихся стран, показало: в одной из стран Восточной Азии низкий уровень заработной платы на таможне является фактором, влияющим на рост коррупции. Исследователь отметила, что уровень заработной платы младшего персонала не учитывает инфляцию и рост стоимости жизни: если жить только на заработную плату, то сотрудники просто не смогут арендовать жилье и платить за учебу детей. При этом, однако, Ирен Хорс усомнилась в наличии связи между уровнем заработной платы и коррупцией среди руководства таможенных органов. Она отметила, что среди руководителей высшего звена, некоторые из которых имеют относительно высокий уровень заработной платы и хорошие условия труда, нормой стала роскошная жизнь напоказ и экстравагантные покупки. В этом таможенные чиновники следуют примеру других представителей элиты, которые часто занимаются нелегальной деятельностью и выставляют напоказ свое богатство. Эксперт делает вывод: судя по всему, в стране сложилась ситуация, когда одни сотрудники таможни берут взятки, чтобы обеспечить себе средства на жизнь, в то время как другие становятся взяточниками, подражая сложившейся социальной модели и влекомые жадностью, причем чиновники из первой группы постепенно перетекают во вторую.

Основываясь на опыте Танзании и Уганды, где после внедрения модели ARA произошло существенное улучшение в плане заработной платы и условий труда таможенников, исследователи Fjeldstad, Kolstad and Lange (2003) предположили, что даже при относительно высокой заработной плате и хороших условиях труда коррупция, возможно, будет по-прежнему процветать, ведь никакая зарплата не может сравниться с теми суммами, которые таможенные чиновники получают в виде взяток. Кроме того, если заработную плату повышают однократно, а затем не пересматривают с учетом реальных цен, то такие повышения приводят даже к большему росту коррупции, чем при отсутствии пересмотра зарплаты. Если говорить о государственных органах, то повышение заработной платы в одном государственном ведомстве может привести к тому, что сотрудники других агентств посчитают свою заработную плату несправедливой, и это может разрушительно сказаться на моральном духе государственных служащих в целом. Эксперты делают вывод: повышение заработной платы без широкого и тщательного контроля и масштабной модернизации всей системы приведет просто к формированию высокооплачиваемой, но и столь же высококоррупцированной прослойки чиновников.

*Источник: по материалам De Wulf and Sokol, 2005, p. 82.*

При планировании карьеры в масштабах организации необходимо учитывать следующие основные аспекты:

- *Планирование карьеры на основе «шкалы компетенций»* (“competencies band”). Карьерный рост можно рассматривать с точки зрения компетенций, которыми должно обладать индивидуальное лицо для выполнения своих обязанностей на следующих уровнях ответственности или вклада в работу организации. Компетенции можно рассматривать как атрибуты и поведенческие характеристики, необходимые сотруднику для эффективной работы на рабочем месте определенного уровня либо в определенной группе родственных профессий. Количество уровней варьируется в зависимости от круга компетенций, требуемых конкретной группе должностей. Для каждого уровня на шкале компетенций необходимо определить требуемый опыт работы и обучение, которое необходимо предоставить работнику для достижения этого уровня.
- *Оповещение о вакансиях.* Система оповещения является организованным процессом и она позволяет сотрудникам подавать заявки на открытые вакансии;
- *Наставничество:* В программах наставничества используются опыт и знания старших сотрудников, которые обучают более молодых коллег;
- *Ресурсные центры по вопросам карьерного роста.* Такие ресурсные центры строятся на идее о том, что карьерный рост сотрудника является его личной ответственностью. Основные услуги центров развития карьеры включают предоставление информации о возможностях получения образования, о планировании карьеры и личном росте;
- *Руководители среднего звена как консультанты по вопросам карьерного роста.* Такие руководители могут оценить карьерные возможности карьерного роста, которые имеются в организации, и на основании собственного опыта рекомендовать сотруднику варианты продвижения по службе. Руководители среднего звена часто бывают внимательными слушателями.

При планировании карьеры для конкретного сотрудника следует учитывать и такой элемент, как *планирование индивидуальной подготовки*, которое осуществляется сотрудниками с помощью их руководителей и тех, кто непосредственно занимается кадровыми вопросами. В плане индивидуальной подготовки сотрудник указывает, какие действия он намерен предпринять, чтобы получить дополнительные знания и повысить квалификацию. За составление и выполнение индивидуального плана подготовки отвечает сам сотрудник, но при этом он получает поддержку от организации и своих руководителей. Цель составления таких планов заключается в том, чтобы создать в организации систему самоподготовки.

### 8.6.3 Аттестация

Аттестация сотрудников представляет собой элемент системы управления, цель которого – оценить эффективность работы каждого сотрудника в организации. Как правило, аттестацию проводит непосредственный руководитель. Обычно процедура заключается в следующем. Непосредственный руководитель заполняет стандартную форму, куда вносит свои оценки качества работы сотрудника, а затем обсуждает результаты оценки с сотрудником.

#### Цели аттестации

- проанализировать работу сотрудника в прошлом и в настоящее время, выявить его сильные и слабые стороны;
- в конструктивной форме оценить качество работы сотрудника;
- оценить возможности карьерного роста сотрудника;
- оценить потребности сотрудника в обучении;
- разработать план развития карьеры сотрудника;
- оценить индивидуальные способности и содействовать их развитию;
- сформулировать объективные исходные данные, на основе которых впоследствии будут приниматься решения относительно обучения сотрудника и его продвижения по службе;
- предоставить сотруднику возможность получить консультацию по вопросам профессиональной деятельности;
- мотивировать сотрудника;
- четко разъяснить сотруднику, чего от него ждет организация;
- предоставить сотруднику возможность задать интересующие его вопросы и высказать имеющиеся у него опасения и озабоченность;
- сформулировать задачи на предстоящий период;
- помочь сотруднику в системном выполнении поставленных индивидуальных задач и задач организации;
- помочь в составлении плана преемственности.

#### Этапы аттестации

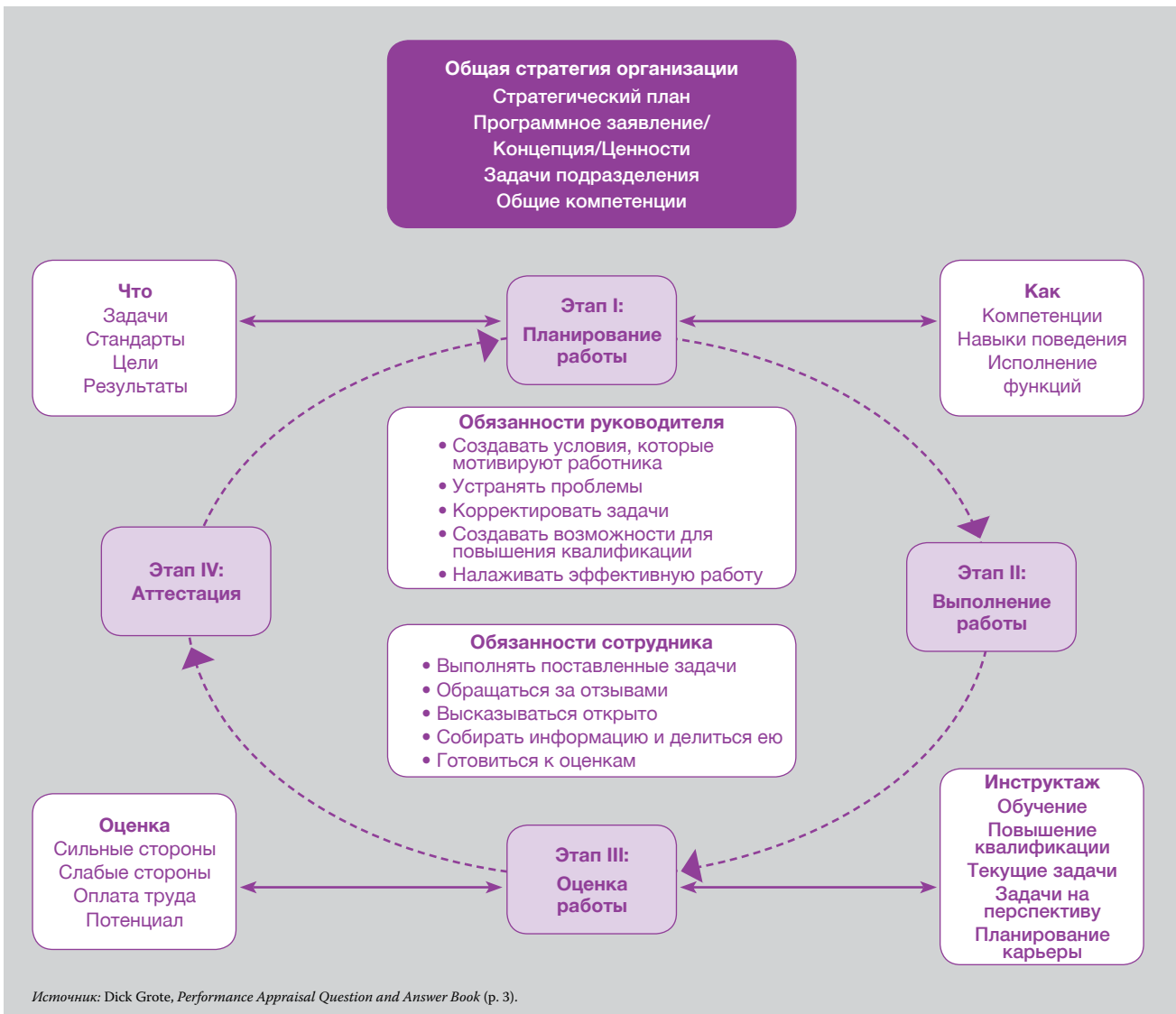
На Схеме 8.1 в графической форме представлены четыре этапа аттестации, о которых пойдет речь ниже.

*Этап I: Планирование работы сотрудника.* В начале года руководитель и сотрудник проводят встречу с целью обсудить план работы сотрудника. Они обсуждают, каких результатов планируется достичь к концу года (основные обязанности), над какими заданиями сотрудник будет работать и как планирует эту работу организовать. В ходе встречи также разъясняется, какой стиль работы и набор компетенций ожидаются от сотрудника. Как правило, обсуждаются также вопросы повышения квалификации данного работника.

*Этап II: Выполнение работы.* В течение года сотрудник выполняет свои основные обязанности и работает, чтобы



Схема 8.1 Стратегическое управление эффективностью работы персонала



## Примеры обучающих мероприятий, организованных в рамках проектов ОБСЕ



Начиная с 2010 г. в Бишкеке проводилось совместное обучение таможенных инспекторов из Кыргызстана и Афганистана. На сегодняшний день в нем приняли участие более 100 представителей Афганистана.



Эксперты проводят оценку в пункте пересечения границы Сот на границе между Сербией и Хорватией.



**В аэропорту Манас и пункте пересечения границы Ак-Жол проводятся практические занятия. Они являются частью начального учебного курса для сотрудников таможенных органов, разработанного в рамках проекта ОБСЕ в Кыргызской Республике.**

достичь поставленных целей и задач. Руководитель инструктирует сотрудника и высказывает свое мнение о ходе работы. Руководитель также создает надлежащие условия работы, стимулирующие выполнение поставленных задач, и решает возникающие в ходе работы вопросы и проблемы. В течение года следует периодически оценивать выполнение работы.

*Этап III: Оценка работы.* Накануне аттестации руководитель формулирует свою оценку работы сотрудника и заполняет формы, разработанные в организации для этой цели. На этом этапе можно также сформулировать предложения, касающиеся оплаты труда сотрудника. Руководитель и его непосредственный начальник совместно анализируют результаты работы сотрудника и формулируют результаты оценки.

*Этап IV: Аттестация.* Руководитель и подчиненный назначают встречу, чтобы обсудить результаты работы за прошедший год. Вопросы аттестации также рассматриваются в Главе 9 настоящего руководства, озаглавленной «Возможности оценки работы пограничных служб методом сравнения».

## Выводы

В последние годы резко возросли объемы торговых перевозок и усложнились методы и организация работы торговых компаний. Множество новых и постоянно меняющихся задач не может не отражаться на работе таможенных и других пограничных служб. Важную роль приобретает обеспечение единых правил и процедур на всей территории каждой страны, а также для каждой категории грузов. Нельзя также не учитывать важность быстрого прохождения таможни, что позволяет поддерживать конкурентоспособность торговых компаний. В своей работе таможенные органы обязаны соблюдать международные требования к оценке и классификации грузов, а также региональные правила происхождения товаров. Очевидно, что таможенные службы должны эффективно реагировать на вызовы сегодняшнего дня, обеспечивая соответствующую



**Таможенных инспекторов в Туркменистане обучают методам поиска и выявления наркотиков. Занятия в морском порте Туркменбаши проводит Центр ОБСЕ в Ашхабаде, июль 2007 г.**

щее управление персоналом, внося изменения в правила и процедуры и изыскивая методы организации работы, оптимальные для каждой конкретной ситуации.

Подводя итоги, можно сформулировать выводы и рекомендации следующим образом:

- Прежде всего, необходимо разработать стратегию управления людскими ресурсами;
- Эффективное управление людскими ресурсами играет ключевую роль в общей системе управления таможенными службами. Если не уделять должное внимание работе с кадрами, это негативно отразится на всех аспектах деятельности таможенных органов и не позволит искоренить коррупцию. Управление людскими ресурсами – многосторонний процесс, включающий подбор и обучение кадров, оплату труда и продвижение по службе, а также соблюдение правил и положений о персонале. Это совсем не легкие задачи, особенно с учетом ограниченности бюджетных средств и недостаточной гибкости правил и процедур, действующих в государственных органах. И все же сложности не должны препятствовать поиску новых форм и методов работы, и эти усилия обязательно дадут прекрасные результаты;
- Любой организации требуются высококвалифицированные специалисты по работе с кадрами. Без таких специалистов таможенные и другие пограничные службы не смогут надлежащим образом реагировать на вызовы и требования современного глобализированного мира;
- Денежные выплаты не являются единственной формой вознаграждения. В условиях негибкой системы оплаты труда государственных служащих необходимо изыскивать новые формы вознаграждения сотрудников;
- Вне зависимости от выбранной модели организации таможенных органов государство обязано обеспечить их и другие контролирующие органы на границе достаточными ресурсами для эффективной работы;

- Невозможно переоценить важность разработки кодекса поведения сотрудников таможенных органов;
- Подбор кадров имеет ключевое значение для обеспечения не только технической компетенции сотрудников таможенных органов, но также их профессионализма и высокого уровня честности и неподкупности;
- Важнейшим аспектом в работе с кадрами является организация непрерывного обучения. Растущие требования к таможенным органам диктуют новые потребности в обучении персонала. Необходимо обеспечить все формы обучения – начальные курсы и курсы повышения квалификации, специальную подготовку и курсы для руководителей.

## Библиография

Федеральная таможенная служба Российской Федерации, 2011 г., [сайт]. См. [www.customs.ru](http://www.customs.ru) [последнее посещение сайта 28 сентября 2011 г.].

Armstrong, Elia, 2005, *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues* [pdf], United Nations. См. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf> [последнее посещение сайта 23 февраля 2011 г.].

ADB (Asian Development Bank), 2011 г., *Anticorruption: IV. The Costs of Corruption* [asp]. См. [www.adb.org/documents/policies/anticorruption/anticorrupt400.asp](http://www.adb.org/documents/policies/anticorruption/anticorrupt400.asp) [последнее посещение сайта 26 августа 2011 г.].

BusinessDictionary.com, вебсайт, definition of “workforce planning” [html]. См. [www.businessdictionary.com/definition/workforce-planning.html](http://www.businessdictionary.com/definition/workforce-planning.html) [последнее посещение сайта 21 февраля 2011 г.].

CiteHR, 2011 г., Format of Policy Manual. [сайт]. См. [www.citehr.com/research.php?q=HR%20MANUAL%20CONTENTS#axzz1W22pRyEc](http://www.citehr.com/research.php?q=HR%20MANUAL%20CONTENTS#axzz1W22pRyEc) [последнее посещение сайта 25 августа 2011 г.].

Комитет таможенного контроля Министерства финансов Республики Казахстан, 2011 г., [сайт]. См. [www.customs.kz/exec/news/news\\_msg?newsid=1000](http://www.customs.kz/exec/news/news_msg?newsid=1000) [последнее посещение сайта 28 сентября 2011 г.].

De Cenzo, David A. and Stephen P. Robbins, 1996, *Human Resource Management*, John Wiley & Sons Inc.

De Wulf, Luc and Sokol, Jose B. (eds.), 2005, The World Bank, Washington, D.C., *Customs Modernization Handbook* [pdf]. См. [http://siteresources.worldbank.org/INTEXP/COMNET/Resources/Customs\\_Modernization\\_Handbook.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTEXP/COMNET/Resources/Customs_Modernization_Handbook.pdf) [последнее посещение сайта 15 февраля 2011 г.].

Taliercio, Robert (Jr.), 2004, U.S. Institute of Peace International Network for Economics and Conflict, *Designing Performance: The Semi-Autonomous Revenue Authority Model in Africa and Latin America*. См. <http://inec.usip.org/resource/designingperformance-semi-autonomous-revenue-authority-model-africa-and-latin-america> [последнее посещение сайта 20 сентября 2011 г.] и [http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000160016\\_20041027132024](http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000160016_20041027132024) [последнее посещение сайта 20 сентября 2011 г.].

European Commission (EC), 2007, foreword by Laszlo Kovacs, *Customs Blueprints: Pathways to modern customs* [pdf]. См. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/info\\_docs/customs/customs\\_blueprint\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/customs/customs_blueprint_en.pdf) [последнее посещение сайта 21 февраля 2011 г.].

Fjeldstad, Odd-Helge, Ivar Kolstad and Siri Lange, 2003, *Autonomy, Incentives, and Patronage: A Study in Corruption in the Tanzania and Uganda Revenue Authorities*, Development Studies and Human Rights, Oslo: Michelsen Institute.

Grote, Dick, 2002, *The Performance Appraisal Question and Answer Book: A Survival Guide for Managers*, Amacom.

Humanresources.hrvinet, 2011 г., Purpose of Performance Appraisals [онлайн]. См. [www.humanresources.hrvinet.com/purposeof-performance-appraisal](http://www.humanresources.hrvinet.com/purposeof-performance-appraisal) [последнее посещение сайта 25 августа 2011 г.].

ИОМ, 2010, Budapest, *Assessment and Monitoring Mission (AMT) Report: Strengthening Integrated Border Management in the Western Balkans and Turkey*. См. [http://syb.icisleri.gov.tr/ortak\\_icerik/syb/Assessment\\_and\\_Monitoring\\_Mission\\_Report\\_final.pdf](http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Assessment_and_Monitoring_Mission_Report_final.pdf) [последнее посещение сайта 31 марта 2011 г.].

Janapriya Engineers Syndicate Pvt. Ltd, 2008, EMPLOYEE MANUAL [pdf]. См. [www.janapriya.com](http://www.janapriya.com) [последнее посещение сайта 25 августа 2011 г.].

Keel, J., 2006, *Workforce Planning Guide*. Austin TX, State Auditors Office.

State Auditor's Office of the State of Texas, 2006, Workforce Planning Guide, Report no. 06-704, [pdf]. См. <http://sao.hr.state.tx.us/Workforce/06-704.pdf> [последнее посещение сайта 16 февраля 2011 г.].

State of Washington, 2009, *Recruitment Process Benchmark and Best Practice Study* [pdf]. См. [www.dop.wa.gov/SiteCollectionDocuments/Strategic%20HR/Research%20and%20Resources/Recruitment%20Process%20Study.pdf](http://www.dop.wa.gov/SiteCollectionDocuments/Strategic%20HR/Research%20and%20Resources/Recruitment%20Process%20Study.pdf) [последнее посещение сайта 21 февраля 2011 г.].

United Nations, 2005, UN Fact Sheet on management reform measures [word document]. См. <http://iseek.un.org/LibraryDocuments/734-200504081624465908649.doc> [последнее посещение сайта 22 февраля 2011 г.].

US Department of Homeland Security: Customs and Border Protection, 2009, "CBP Mission Statement and Core Values" [онлайн]. См. [www.cbp.gov/xp/cgov/about/mission/guardians.xml](http://www.cbp.gov/xp/cgov/about/mission/guardians.xml) [последнее посещение сайта 25 августа 2011 г.].

US Department of the Navy, 2000, "A Strategic Human Resource Management System for the 21st Century" [онлайн]. [Последнее посещение сайта - март 2011 г.].

US Department of Homeland Security, 2007/8, *Catalog of Training Programs 2007 and 2008* of the Federal Law Enforcement Training Center.

Virginia DHRM, 2011 г., *HUMAN RESOURCE MANAGEMENT MANUAL* [pdf]. См. [www.dhrm.state.va.us/compreform/hrmanual.pdf](http://www.dhrm.state.va.us/compreform/hrmanual.pdf) [последнее посещение сайта 25 августа 2011 г.].

Workinfo, 2010, *A guide to strategic human resource planning*. [онлайн]. См. [www.workinfo.com/free/downloads/176.htm](http://www.workinfo.com/free/downloads/176.htm) [последнее посещение сайта 14 февраля 2011 г.].

World Customs Organization, 2004, *Model Code of Ethics and Conduct* [pdf]. См. [www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Model%20Code%20of%20Ethics%20and%20Conduct.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Model%20Code%20of%20Ethics%20and%20Conduct.pdf) [последнее посещение сайта 15 февраля 2011 г.].

World Customs Organization, June 2003, *Revised Arusha Declaration* (Declaration of the Customs Co-operation Council concerning Good Governance and Integrity in Customs) [pdf]. См. [www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Declarations/Revised\\_Arusha\\_Declaration\\_EN.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Declarations/Revised_Arusha_Declaration_EN.pdf) [последнее посещение сайта 15 февраля 2011 г.].

# 9

## Возможности оценки работы пограничных служб методом сравнения

### СОДЕРЖАНИЕ

Введение	260
9.1 Сравнительная оценка таможенных операций	260
9.1.1 Понятие сравнительной оценки	260
9.1.2 Методики сравнительной оценки	262
9.1.3 Индикаторы эффективности работы, применявшиеся ранее	264
9.2. Индикаторы эффективности работы пунктов пересечения границы: их обоснование	266
9.2.1 Нормативно-правовая основа	266
9.2.2 Необходимость достоверных индикаторов	267
9.3. Использование индикаторов эффективности работы	271
9.3.1 Сбор и обработка данных об эффективности работы	271
9.3.2 Основные выводы	275
9.4. Дальнейшие шаги	279
9.4.1 Стандартизация методики	279
9.4.2 Совершенствование методов сбора данных	283
9.4.3 Оценка эффективности работы: введение в постоянную практику	284
Заключение	287
Библиография	288
<b>Вставка 9.1</b> Статистические данные или индикаторы эффективности работы	264
<b>Вставка 9.2</b> Контрольные ориентиры и индикаторы в ЕС и странах Северной Америки	270
<b>Вставка 9.3</b> Индикаторы времени	280
<b>Вставка 9.4</b> Индикаторы упрощения формальностей	280
<b>Вставка 9.5</b> Индикаторы процедур	281
<b>Вставка 9.6</b> Индикаторы эффективности	281
<b>Вставка 9.7</b> Создание комплексной системы индикаторов эффективности работы	282
<b>Вставка 9.8</b> Возможный составной индекс эффективности работы контролирующих служб на границе	287
<b>График 9.1</b> Время оформления на границе – плановые задания и реальная продолжительность	267
<b>График 9.2</b> Ежемесячный мониторинг времени	276
<b>График 9.3</b> Индикаторы отклонения от плановых заданий	276
<b>График 9.4</b> Доля досматриваемых грузов и выявляемость нарушений	277
<b>График 9.5</b> Сравнение работы таможенных органов и импортеров (таможенных агентов) в порту паромной переправы	278
<b>График 9.6</b> Распределение времени по основным местам оформления на наземном пограничном пункте	278
<b>График 9.7</b> Зависимость между временем таможенной очистки и доходами таможи	278
<b>График 9.8</b> Годовой доход таможи в расчете на одного сотрудника	278
<b>График 9.9</b> Оценка соблюдения законности в заданных условиях	285
<b>Рис. 9.1</b> Места вероятного скопления автотранспорта и проявления эффекта «аккордеона»	264
<b>Рис. 9.2</b> Места сбора данных	274
<b>Рис. 9.3</b> Комбинация спутниковой системы и устройств для считывания карт	284
<b>Таблица 9.1</b> Плановые задания по улучшению работы	272
<b>Таблица 9.2</b> Журнал регистрации прибытия/убытия грузового автотранспорта	273
<b>Таблица 9.3</b> Отчет о досмотре грузового автотранспортного средства	273
<b>Таблица 9.4</b> Матрица пропускной способности пограничного пункта	286

## 9. Возможности оценки работы контролирующих служб на границе методом сравнения<sup>1</sup>

### Введение

Облегчение торговли и транспортных перевозок всегда имело фундаментальное значение для развития экономики. Тем не менее, в тех странах региона ОБСЕ/ЕЭК ООН, где до сих пор применяются устаревшие подходы к управлению операциями на границе, продолжает сохраняться одно существенное препятствие, а именно - длительное ожидание на пунктах пересечения границы, занимающее иногда целые сутки. У большинства людей все пограничные операции ассоциируются с таможенными службами, и это приводит к тому, что задержки транспорта на границе неизбежно объясняются плохой работой таможни. Необходимо тщательно разобраться в причинах таких задержек и выяснить, какие помехи существуют на пути к реализации потенциала международной торговли. По мере того, как мы пытаемся устранять распространенные ошибочные представления о пограничных операциях и процедурах, нам следует принимать на вооружение более широкий и комплексный подход, предусматривающий в т. ч. реформирование всех служб на границе. В настоящей главе будет предпринята попытка установить, в какой степени таможенные органы действительно несут ответственность за длительные простои транспорта на границах. Основное внимание будет сосредоточено на производственных показателях профессионализма и на качественных результатах пограничных операций. Эти показатели должны учитывать все методы оценки качества работы контролирующих органов на границе и в конечном счете служить инструментом для ее совершенствования. При определении основных показателей эффективной работы необходимо проанализировать, что мешает беспрепятственному осуществлению пограничных процедур, и разработать индикаторы оценки с точки зрения транспортных компаний. В настоящее время существует потребность в срочной разработке индикаторов, позволяющих оценивать и сопоставлять прошлые и нынешние результаты работы контролирующих служб на границе, а также определять изменения, происходящие в пределах отдельных стран.

Истоки усилий по оценке работы пограничных служб методом сравнения (benchmarking) следует искать в первой региональной инвестиционной программе Всемирного банка для стран Юго-Восточной Европы, в рамках которой планировалось реформировать таможенные службы с учетом интересов компаний-перевозчиков и транспортных операторов. Благодаря этому проекту были впервые разработаны индикаторы, позволяющие проследить улучшение показателей работы с течением времени.

В настоящей главе эффективность функционирования контролирующих служб на границе и качество их работы

рассматриваются с точки зрения цены, в которую обходится пересечение границы торговым компаниям (а также другим некоммерческим организациям) – в плане времени и операционных издержек. Существует еще географический аспект, так как зачастую под границей понимается то место, в котором люди и товары переходят в зону действия суверенитета другой страны. Но это происходит не только на географических границах: во многих случаях товары проходят таможенную очистку и в других местах – на внутренних таможенных терминалах. Поэтому в настоящей главе в числе прочего рассматриваются вопросы, связанные с оценкой работы внутренних таможенных складов, и излагаются некоторые выводы, сделанные на основе соответствующих фактов.

### 9.1 Сравнительная оценка таможенных операций

#### 9.1.1 Понятие сравнительной оценки

Метод сравнительной оценки (benchmarking) является процессом, направленным на совершенствование работы. Компании и организации используют метод сравнительной оценки для сопоставления своих методов и показателей деятельности с методами и показателями других компаний и организаций, действующих в той же или иных сферах. Впоследствии основные приемы и методы, позволяющие другим организациям добиваться успеха, могут перениматься и браться на вооружение. Сравнение обычно применяется для выявления полезного опыта и передовой практики в каких-то конкретных областях. Для правильного сопоставления показателей работы различных компаний или организаций применяется системная методика научных исследований и анализа.

Методы сравнительной оценки уже получили широкое распространение в частном секторе. В последние годы растущий интерес к применению этих методов как средства совершенствования предоставляемых услуг и осуществляемых мер проявляют таможенные органы многих стран.

Методы сравнительной оценки применяются в качестве базовой стратегии многими международными организациями. Например, Всемирная таможенная организация разработала по этому вопросу несколько документов, призванных помогать таможенным службам совершенствовать свою деятельность. Существует несколько *методик* сравнительной оценки, основные три из них перечислены ниже:

- *Интроспективная оценка*: При интроспективной оценке организация сопоставляет свои текущие по-

<sup>1</sup> Имеется в виду метод, именуемый на английском языке "benchmarking" – прим. ред.

казатели деятельности с показателями за прошлые периоды и заданными показателями.

- *Внутренняя оценка.* При внутренней оценке осуществляется сравнительный анализ какого-то конкретного процесса в рамках одной организации. Например, если речь идет о таможенной службе, то можно сопоставить данные о продолжительности прохождения пункта пересечения границы транзитным транспортом в разные периоды времени.
- *Внешняя оценка* (один сектор или несколько разных секторов). При внешней оценке происходит сравнение одной службы или организации с другой. При этом анализ может охватывать какой-то один процесс, несколько процессов или всю деятельность в целом.

Сравнительная оценка бывает также нескольких различных *типов*, например: сравнительная оценка производственных процессов, сравнительная оценка финансовых показателей, сравнительная оценка показателей с точки зрения инвестора, сравнительная оценка производственных показателей, стратегическая сравнительная оценка, функциональная сравнительная оценка, сравнительная оценка для выявления лучших в своем классе, операционная сравнительная оценка.

При всех этих видах сравнительной оценки организации сосредотачиваются на одном или нескольких аспектах определения эффективности работы с целью добиться в своей деятельности наилучших результатов. Процесс сравнительной оценки поможет определить уровни производственных показателей (количественное выражение результатов работы) как последовательные цели, которые необходимо достичь. Кроме того, определение средств достижения этих целей – это способ выявления полезного опыта, благодаря которому таможенные службы, в частности, могут узнавать для себя много нового, позволяющего им совершенствовать свою работу, приближаться к эталонным показателям и даже превосходить их.

### **Преимущества сравнительной оценки**

Зачем вообще нужна сравнительная оценка? Таможенным службам всех стран приходится иметь дело с глобализацией торговли и противодействовать преступности и мошенническим действиям. Сравнительная оценка может послужить полезным механизмом, помогающим таможенным службам отвечать на эти вызовы и повышать эффективность своей деятельности, поскольку она позволяет непрерывно совершенствовать процедуры и методы работы. Применение испытанных и апробированных методик сравнительной оценки способно ускорить процессы изменений и перестройки.

Сравнительная оценка дает целый ряд преимуществ и выгод. Во-первых, она позволяет дать ответы на следующие важные вопросы:

- Как выглядят показатели работы организации на фоне аналогичных показателей других организаций?

- Какие примеры передовой практики имеются в данной области?
- На чем необходимо сосредоточить внимание для улучшения показателей?

Во-вторых, какого бы рода ни была организация, сравнительная оценка может сделать следующее:

- Выявить конкретные проблемные участки и избавиться от необходимости делать догадки и предположения;
- Ознакомить с последними примерами передового опыта и достигнутыми с его помощью результатами;
- Помочь определить первоочередные шаги для улучшения работы;
- Послужить в качестве хорошей исходной «оценочной таблицы»;
- Способствовать росту уверенности в том, что будут улучшены показатели работы;
- Создать настоящее чувство соперничества и стремление к совершенствованию;
- Побудить людей работать не «усерднее», а «эффективнее и рациональнее»;
- Добиться большего понимания и согласия в областях, являющихся действительно проблематичными;
- Переориентировать корпоративный настрой с приложения «затрат» на достижение «результатов»;
- Мотивировать коллектив на сотрудничество в целях опережения других организаций;
- Укрепить уверенность, подтвердив то, что подсказывало «интуитивное чувство»;
- Устранить лишние эмоции из споров и дискуссий.

И, в-третьих, применительно к таможенным службам в особенности, сравнительная оценка:

- Способствует налаживанию партнерских отношений между различными таможенными органами, что необходимо для расширения сотрудничества и единообразного толкования и применения таможенного законодательства, конвенций, договоров и соглашений;
- Дает возможность изучить, перенять и применить положительный опыт, испытанный и апробированный другими таможенными службами;
- Предоставляет средства для более действенного регулирования и контроля;
- Способствует повышению эффективности работы органов государственного регулирования;
- Повышает эффективность торговой деятельности;
- Повышает экономическую конкурентоспособность.

### **Ключ к успешной сравнительной оценке**

Единственным главным условием успешного применения сравнительной оценки является полная приверженность ей со стороны руководства. Более того, руководство должно обеспечить, чтобы все остальные члены управленческой команды проявляли такую же заинтересован-

ность. Причем необходимо, чтобы их готовность и стремление, проявленные в самом начале проекта, сохранялись и в процессе сбора и анализа данных, а также на этапах реализации и оценки результатов.

Если руководство таможенной службы приняло решение о проведении сравнительной оценки и выразило свою заинтересованность в проекте, необходимо предпринять следующие шаги:

- Назначить руководителя проекта с соответствующим опытом работы;
- Разработать тщательно продуманный план проекта с четко обозначенными и реалистичными целями и задачами, и ясностью в таких вопросах, как сферы ответственности, структуры отчетности и конкретные результаты;
- Сформировать проектную группу из специалистов, хорошо знакомых с таможенными процедурами, с методами управления проектами и со всем процессом сравнительной оценки в целом;
- Определить другие заинтересованные стороны и привлечь их к участию в осуществлении сравнительной оценки;
- Отобрать и разработать соответствующие критерии оценки и другие индикаторы работы;
- Обеспечить надлежащий бюджет и определить разумные временные рамки и четкие этапы (промежуточные рубежи);
- Разработать стратегию внедрения передовой практики и других полезных новшеств, выявленных в ходе реализации проекта.

### ***Препятствия на пути к успешной сравнительной оценке***

Любая попытка проведения сравнительной оценки окажется безуспешной, если руководители проекта не будут пользоваться явной, очевидной и последовательной поддержкой. Кроме того, при отсутствии надлежащего руководства проектом даже самая лучшая проектная группа достигнет лишь весьма посредственных результатов.

В соответствии с разработанным ВТамО Руководством по международной сравнительной оценке таможенных служб (*Customs International Benchmarking Manual*, см. WCO, 2002, р. 5) к числу других препятствий на пути к успешному проведению сравнительной оценки относится следующее:

- *Неполное понимание и описание собственных производственных процессов.* Пока собственные производственные процессы в полной мере не изучены, полноценно проанализировать недостатки в работе будет невозможно и вряд ли удастся понять основания для внедрения передовой практики;
- *Отсутствие надлежащего анализа собранных данных и сделанных выводов.* Сравнительная оценка состоит из различных элементов и методических шагов. Необходимо, чтобы она основывалась на результатах научных исследований, определяющих ко-

личественные индикаторы, и на качественном анализе примеров передовой практики;

- *Чрезмерное увеличение масштабов сравнительной оценки;*
- *Нежелание выделять для проведения сравнительной оценки достаточное количество сотрудников и ресурсов.* Важно обеспечить, чтобы для выполнения поставленных задач было выделено необходимое количество людских ресурсов;
- *Отсутствие необходимой информации о том, каким образом следует перенимать передовые методы работы и обеспечивать их эффективное использование;*
- *Отсутствие квалифицированных кадров, способных осуществлять рекомендуемые изменения, в результате чего не удастся перенимать примеры передового опыта.*

### **9.1.2 Методики сравнительной оценки**

Как и во многих других видах анализа, в сравнительной оценке нет какой-то одной общепризнанной стандартной методики. Здесь представлены три примера разных методик. Первый пример – это базовая методика сравнительной оценки в том виде, в каком ее изложил один из первых разработчиков, второй пример – самая общая форма, а третий пример, который рассматривается более подробно – это методика, рекомендуемая Всемирной таможенной организацией.

#### ***Методика Роберта Кэмп***

Роберт Кэмп (Robert Camp) – один из первых авторов методики сравнительной оценки. Он разработал процесс, который состоит из следующих двенадцати этапов: выбор предмета оценки, определение процесса, определение потенциальных партнеров, определение источников информации, сбор информации и выбор партнеров, выявление недостатков, выявление различий в процессах, нацеливание на достижение определенных показателей работы в будущем, передача информации, корректировка цели, реализация мер и анализ результатов/повторная проверка.

#### ***Общая методика***

Нижеописанная методика разработана специально для сравнительной оценки показателей работы компаний, но она может применяться и в отношении любых других организаций, включая таможенные органы.

*Определение проблемных областей:* Это можно осуществлять самыми разными способами в зависимости от того, какой именно процесс или функция нуждается в сравнительной оценке. Некоторые исследовательские методы могут быть совсем простыми, представляя собой обычные неформальные беседы с клиентами, работниками и поставщиками. Другие приемы могут быть более сложными: сюда относятся, например, углубленные маркетинговые исследования, количественные исследования, опросы, анкетирование, анализ модернизации, описание



процессов, отчеты о различиях в системах контроля качества, анализ относительных финансовых показателей.

*Определение других секторов с аналогичными процессами.* В том случае, когда речь идет о таможенных службах, совершенно очевидно, что если не все из них, то очень многие имеют дело с одинаковыми процессами, хотя уровень их участия и степень сложности этих процессов могут быть разными.

*Определение организаций, являющихся лидерами в данных областях.* Масштабы выполнения этой задачи должны быть как можно шире. Ведь для того, чтобы выяснить, опыт каких организаций достоин изучения, лучше всего провести глобальное исследование. Для сбора информации можно воспользоваться большим количеством источников, включая покупателей, поставщиков, финансовых аналитиков, торгово-промышленные ассоциации и даже периодические издания.

*Проведение среди организаций опросов о применяемых ими практических мерах и методах.* Для выявления компаний-лидеров и альтернативных процессов следует сосредоточиться на конкретных отраслевых процессах, проводя подробное исследование практических мер и методов. Подобные исследования необходимо проводить таким образом, чтобы обеспечивать защиту конфиденциальной информации.

*Посещение организаций, являющихся примерами положительного опыта, в целях выявления передовой практики.* В процессе посещения организаций, служащих примерами положительного опыта, можно формировать специальные группы для проведения сравнительной оценки. Обычно в рамках подобных групп компании соглашаются обмениваться полезной для всех сторон информацией.

*Внедрение новых и усовершенствованных методов деловой практики.* Это предполагает подбор примеров передовой практики и разработку планов по ее внедрению, предусматривающих такие шаги, как определение возможностей, поиск источников финансирования и «продажа идей» организации для получения тех преимуществ, которые были продемонстрированы.

### **Методика сравнительной оценки, рекомендуемая ВТамО**

Дополнительную информацию о методике сравнительной оценки, рекомендуемой ВТамО, можно найти в изданном на английском языке Руководстве по международной сравнительной оценке таможенных служб (*Customs International Benchmarking Manual*, см. WCO, 2002).

Методика ВТамО предполагает проведение сравнительной оценки в три этапа: планирование, осуществление оценки, внедрение полезного опыта и проверка результатов. Для обеспечения конечного успеха на каждом из этих этапов необходимо выполнить целый ряд задач. Эти задачи кратко перечислены ниже.

### **Планирование:**

- Четкое определение предмета усилий;
- Определение целей и критериев для оценки достижений;
- Принятие согласованного решения относительно того, что именно подлежит сопоставлению – результаты (твердые критерии эффективности, такие как результативность, экономия и качество) или процессы (способы осуществления действий);
- Определение и подбор потенциальных партнеров; выработка согласованного решения относительно того, будут ли все партнеры действовать на основе взаимности или кто-то из них будет играть пассивную роль;
- Разработка плана действий;
- Определение всех участников, внутренних и внешних, с которыми необходимо консультироваться или которых следует лишь информировать о ходе работы и достигнутых результатах;
- Определение языка, который будет использоваться на международных встречах и при составлении итогового отчета;
- Выделение необходимых финансовых ресурсов и определение состава группы по проведению сравнительной оценки;
- Получение одобрения и санкции руководства.

### **Осуществление:**

- Сбор и анализ данных;
- Всестороннее изучение каждой процедуры, при необходимости посещение рабочих мест;
- Получение необходимых определений и формул, которые впоследствии облегчат интерпретацию собираемых данных;
- Составление письменных описаний выбранных процессов, а также перечня вопросов для партнеров;
- Согласование программы посещений объектов (если необходимо) и разъяснение цели этих посещений;
- Сопоставление данных и составление сравнительных описаний, таблиц и т. д.;
- Выяснение причин недостатков в работе;
- Обеспечение содержательности и достоверности сравнений;
- Определение реальных возможностей для улучшений;
- Подготовка осуществимых рекомендаций;
- Объяснение оснований для этих рекомендаций.

### **Внедрение полезного опыта и проверка результатов:**

- Разработка плана внедрения полезного опыта;
- Оценка результатов после внедрения полезного опыта.

### 9.1.3 Индикаторы эффективности работы, применявшиеся ранее

Индикаторы эффективности работы таможенных служб, а также – в меньшей степени – других контролирующих органов существовали всегда. Необходимость в оценке качества работы стала очевидной уже довольно давно. И хотя прежние индикаторы носили порой не столько объективный, сколько интуитивный характер, работа сотрудников таможенных служб обычно оценивалась по объему обработанных за смену или за сутки грузов, по длине вырвавшихся во время их дежурства очередей и, конечно, по количеству выявленных за такой же период нарушений. В то время как руководители служб использовали данный инструмент в своих целях, профсоюзы и профессиональные объединения иногда тоже ссылались на подобные индикаторы, требуя проведения реформ в виде расширения штатов или улучшения условий труда. Автотранспортные

и экспедиторские компании также всегда использовали приблизительные индикаторы для оценки времени доставки грузов. В других службах, действующих на границе, имелись собственные базовые индикаторы, однако они основывались преимущественно на статистических величинах (например, количестве клиентов за определенный период), а не на пропускном времени.

Но те методы, которые раньше использовались для оценки эффективности работы пограничных пунктов, нередко: (i) становились причиной роста бюрократии, (ii) приводили к противоречивым результатам и (iii) побуждали администрацию оправдывать свое существование.

#### Контрольные карточки или пропуска

До 80-х годов прошлого века для определения времени, затрачиваемого на оформление пропуска автотранспорта на границе, во многих странах использовались так

#### ВСТАВКА 9.1

### Статистические данные или индикаторы эффективности работы

Службы, которые сталкиваются с часто повторяющимися кратковременными процессами, не всегда испытывают потребность в расчете средних показателей времени. В качестве примера можно упомянуть об иммиграционных властях (т.е. пограничники, сотрудники пограничной полиции или иммиграционной службы) – в подавляющем большинстве случаев проверка паспорта занимает от 60 до 200 секунд (в зависимости от страны). По сравнению с другими административными процессами, такими как таможенная очистка или оформление транзитного груза, это считается весьма небольшим отрезком времени. То же самое можно сказать о дорожной администрации, представители которой на границе взвешивают каждый въезжающий (или иногда выезжающий) грузовой автомобиль, а также о санитарно-карантинной службе, сотрудники которой производят дезинфекцию всех автомобилей. Такие процессы отличаются тем, что являются всеобщими (т.е. контролю подвергаются все подряд), в то время как таможенные процедуры все больше становятся избирательными (т.е. некоторые автомобили и пассажиры могут частично или полностью освободиться от контроля).

Проблема, связанная с часто повторяющимися кратковременными процессами, заключается в том, что последние создают очереди, не согласующиеся с избирательными контрольными процедурами независимо от того, что из них за чем следует. На нижеприведенном рис. 9.1 показаны места вероятного скопления автотранспорта и места, где часто наблюдается эффект «аккордеона».

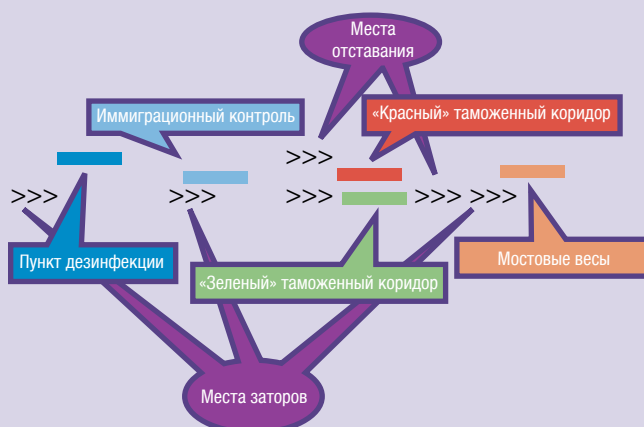
Службы, в которых происходят часто повторяющиеся процессы, обычно не обращают внимания на такой фактор, как время ожидания. Прохождение паспортного контроля, к примеру, может занимать в среднем одну минуту, однако если в очереди стоят двадцать автомобилей, последнему из них придется ожидать уже немногим более 20 минут. Предпоследний автомобиль будет ждать своей очереди 19 минут, а стоящий перед

ним – 18 минут. И если разделить общее время ожидания 210 минут на двадцать автомобилей, то получается средний результат десять с половиной минут.

Предположим, что все пассажиры первого автомобиля, въехавшего на таможенный пункт, проходят процедуру контроля за пять минут, а второму автомобилю для того, чтобы въехать на пункт таможенного контроля, приходится ждать восемь минут. Эти восемь минут приплюсовуются ко времени ожидания остальных восемнадцати автомобилей, стоящих в очереди на иммиграционный контроль, и в результате у них среднее время ожидания составит уже двенадцать минут.

Ситуация может снова осложняться на посту весового контроля, где сотрудникам приходится ожидать завершения таможенных проверок или справляться с внезапным наплывом автотранспорта, проходящего по «зеленому» коридору. Тем не менее, каждая отдельная служба будет удовлетворена собственными статистическими данными по времени обработки, считающимися приемлемыми по каким-либо нормам.

Рис. 9.1 Места вероятного скопления автотранспорта и проявления эффекта «аккордеона».



называемые «контрольные карточки» (в некоторых странах они в ходу до сих пор). Эти карточки имели двоякое назначение: (i) они должны были помогать определять общее время, затрачиваемое на границе на прохождение всех административных процедур и проверок (в т. ч. осуществляемых органами, не относящимися к таможенной службе), и, самое главное, (ii) они должны были гарантировать надлежащее выполнение всех этапов контроля, после чего автомобилю разрешалось двигаться дальше. Однако, у контрольных карточек были и негативные побочные эффекты. Во-первых, при их систематическом использовании в общем процессе добавлялся еще один этап: водителям приходилось стоять в очередях в специальных пунктах, где на карточках ставились отметки, и иногда на это уходило дополнительное (довольно продолжительное) время. Во-вторых, обработка карточек сама по себе представляла продолжительную процедуру, особенно в докомпьютерную эру. В-третьих, коррумпированные чиновники быстро научились извлекать выгоду из этой системы, вымогая деньги за отметки на документе, без которых водители не могли покинуть территорию пограничного пункта. Наконец, проверить точность данных на карточках было невозможно, и время обычно отмечалось на них весьма приблизительно.

Впоследствии данная система была усовершенствована – отметку на контрольных карточках водителей стал ставить непосредственно тот сотрудник, который и осуществлял контроль. Это позволило слегка снизить затраты и сократить время, затрачиваемое на прохождение пограничных формальностей, но поскольку главное назначение контрольных карточек заключалось (и в значительной степени продолжает заключаться) в обеспечении соблюдения действующих правил, они предназначались не для удобного ввода данных в компьютерную систему, а скорее для регистрации осуществленных операций. В результате в большинстве случаев это привело к тому, что обрабатывать контрольные карточки стало слишком трудно – многочисленные штампы и отметки на них зачастую «налезали» друг на друга, а надписи было невозможно разобрать. Поэтому данные, занесенные на карточки, обычно использовались только в случае расследования, связанного с каким-либо определенным автомобилем. В последние годы снова был достигнут определенный прогресс, в результате которого одни страны компьютеризировали обработку карточек, а другие – полностью автоматизировали процесс сбора данных. Но контрольные карточки нередко использовались для того, чтобы оправдать присутствие на границе службы, которая в противном случае была бы не нужна, и чтобы гарантировать ее финансирование и комплектование персоналом.

Некоторые страны, такие как государства-члены ЕС, никогда не использовали подобные контрольные карточки в широких масштабах. В большинстве случаев они вводились в употребление только на короткое время и только для небольшого числа автомобилей, в основном для того, чтобы получить статистические данные по ограниченной

выборке грузового автотранспорта. Иногда в таких случаях грузовик на протяжении всего процесса прохождения границы сопровождал специально выделенный сотрудник контролирующего органа на границе, который сам и заполнял контрольную карточку. Там, где главной заботой уже стало облегчение транспортных перевозок и если не все, то большинство операций и проверок осуществлялись одной организацией (таможенная служба), такая приблизительная оценка времени, затрачиваемого на пересечение границы, считалась достаточной.

### ***Субъективные оценки***

Хотя общее время, затрачиваемое на прохождение границы, научным путем и не определялось, работники любого пограничного пункта всегда в общих чертах представляли, сколько времени у них уходит на оформление. Эти представления основывались в основном на повседневном опыте, при этом сотрудники таможенных служб лишь приблизительно оценивали продолжительность процедур оформления, не учитывая время, затрачиваемое на ожидание в очередях. Кроме того, если операции осуществлялись при обычных обстоятельствах и без каких-либо особых проблем, сотрудники таможенных служб констатировали только расчетное время. В результате между данными о продолжительности, представлявшимися таможенными службами, и теми данными, о которых сообщали представители транспортных компаний, наблюдалось значительное расхождение.

### ***Совпадение процедур разных служб***

В отличие от ситуации, которая наблюдается, например, в странах ЕС, где процессы пограничного контроля в большинстве своем осуществляются или координируются таможенными службами, в странах с переходной экономикой на границе по-прежнему действует множество разных служб. Из-за этого процесс измерения времени прохождения процедур затруднялся еще больше. У каждой службы имелась собственная временная шкала: таможенные органы измеряли продолжительность процедуры таможенной очистки часами, а у пограничной охраны, по ее расчетам, на проверку паспорта должно было уходить менее двух минут. Для таможи увеличение времени таможенного оформления на пять процентов могло показаться совсем незначительным, но это означало дополнительные полчаса в общей продолжительности всех процедур на границе, что довольно много, особенно в сравнении со значительно более краткими процессами иммиграционного контроля. Ко всему прочему, между различными постами контроля существовало отставание по времени, которое никак не измерялось. В начале процесса таможенного оформления импортерам и водителям обычно приходилось пользоваться услугами таможенного агента, которые могли потребоваться и в ходе самой таможенной очистки. Каким образом подсчитывалась продолжительность этого дополнительного времени, неясно, поскольку таможенная служба не несет ответственности за действия постороннего для нее агента. У остальных

служб существовали собственные процедуры, определять продолжительность которых они зачастую не желали. Иногда эти процедуры частично или полностью совпадали с процедурами таможенной очистки, из-за чего точно определять продолжительность процедур становилось еще труднее. Наконец, обычно на границе существовал еще один завершающий этап оформления, заключающийся в уплате всех необходимых сборов и пошлин в специальном окне. Как правило, ни одна из служб на границе при расчете времени на прохождение собственных процедур не принимала во внимание этот этап.

### **Компьютеризация**

Когда в 1970-х годах впервые началась компьютеризация таможенных операций, сбор исчерпывающих данных о продолжительности таможенного оформления значительно облегчился. Но это относилось, в основном, к очистке товаров на таможенных терминалах, которые не всегда располагаются на географических границах государств. Тем не менее, такая компьютеризация предоставила хорошую возможность для систематического сбора информации о времени, необходимом для очистки товаров, предназначенных для внутреннего потребления. В те дни таможенные службы были заинтересованы, главным образом, в том, чтобы продемонстрировать, что, если все документы у заявителя в порядке, продолжительность процедуры таможенного оформления не превышает определенного предельного срока, который обычно составлял один календарный день. Часто фигурировали такие выражения, как «очистка 90 % грузов менее чем за 12 часов». Некоторые страны, например Дания, обещали выдавать разрешение на ввоз груза в течение этого срока даже при незавершенной процедуре таможенного оформления. Но все эти ориентиры для сравнительной оценки игнорировали один фундаментальный вопрос, а именно, почему на таможенное оформление какого-то конкретного груза уходит больше времени, чем в среднем? Чем это вызвано – каким-либо нарушением или процедурной задержкой? Среднее время во внимание не принималось, так как пришлось бы включать случаи нарушений, их понадобилось бы долго расследовать и устранять, а это увеличило бы средний срок выдачи разрешений на ввоз. Все это происходило, когда таможенные органы в развитых странах пытались продемонстрировать свое стремление сократить продолжительность таможенных операций. Ко всему прочему, данные о сроках оформления разрешений на ввоз на границе обычно отсутствовали, потому что компьютеризация процессов на пограничных пунктах происходила не такими ускоренными темпами, как на внутренних таможенных терминалах.

Таким образом, существовавший подход к оценке работы был не совсем надежным. Хотя он и представлял собой простой инструмент для оценки эффективности, тем не менее, не проводил в достаточной мере различие между переменными показателями разных пограничных пунктов.

## **9.2. Индикаторы эффективности работы пунктов пересечения границы: обоснование**

### **9.2.1. Нормативно-правовая основа**

Ситуация начала меняться с появлением международных документов об облегчении торговли и транспортных перевозок, сопровождавшимся растущим пониманием необходимости перемен в способах и методах осуществления таможенных операций. После того, как страны Центральной и Восточной Европы перешли на принципы рыночной экономики, на их пунктах пересечения границы также стали наблюдаться значительные задержки, которые явно объяснялись устаревшими методами работы. Таким образом, созрели условия для установления новых международных и национальных стандартов, о которых пойдет речь далее.

#### ***Международная конвенция о согласовании условий проведения контроля грузов на границах***

Хотя вышеуказанная Конвенция о согласовании и не содержит конкретных упоминаний об индикаторах, или показателях работы, она устанавливает ряд стандартов и норм, предполагающих проведение сравнительной оценки.

Конвенция о согласовании:

- имеет целью сократить требования в отношении выполнения различных формальностей, а также уменьшить количество и продолжительность операций по контролю грузов, в частности, путем координации – на национальном и международном уровне – процедур контроля и методов их осуществления;
- предусматривает упрощенный порядок и ускоренную обработку транзитных грузов;
- способствует созданию единых пунктов пересечения границы (Приложение 8), на которых совместно действуют различные службы с соответствующим согласованием своих процедур контроля.

Эффективность этих реформ можно было оценить только с помощью унифицированной, простой и не вызывающей сомнений методики. В силу этого возникла необходимость в разработке практического метода для оценки показателей работы на границах, на транзитных коридорах и на внутренних таможенных складах. Конвенция о согласовании, подписанная в 1982 г. в Женеве, впервые создала основу для серьезных, скоординированных усилий по сравнительной оценке показателей работы.

#### ***Пересмотренная Киотская конвенция***

Пересмотренная Киотская конвенция определила родовые методы таможенных операций. Признавая, что таможенные службы – не единственные органы, действующие на границе, она развивает положения Конвенции

о согласовании, утверждая новые принципы, состоящие в том, что таможенные службы: (i) являются главным оператором на границе; (ii) располагают кадрами компетентных специалистов, способных, когда это необходимо (или правомерно), проводить проверки от лица других служб; (iii) должны давать разрешение на выпуск товаров после проверки надлежащего соблюдения и выполнения всех обязанностей и требований закона. В пересмотренной Киотской конвенции подчеркивается необходимость проведения избирательных проверок на основе методов управления рисками, что стало отходом от традиционных принципов всеобъемлющего контроля. Кроме того, в конвенции отмечается, что в зависимости от организации степень риска может существенно меняться и что таможенные службы могут применять к одной и той же операции (т.е. речь идет о фактическом пересечении границы) разные критерии управления рисками. Пересмотренная Киотская конвенция также ввела понятие «скоординированного управления на границе» (Coordinated Border Management), которое естественным образом предполагает, что таможенные органы должны нести ответственность за проверки, проводимые ими от лица других служб, и за продолжительность этих проверок. Глава 6 Генерального приложения к конвенции, озаглавленная как «Таможенный контроль», также посвящена вопросам оценки работы и оценки степени соответствия. Хотя основная цель оценки степени соответствия заключается в разделении представителей торговых компаний, проходящих через таможню, на различные категории, для нее требуется база точных данных, которые можно получить только в результате оценки показателей работы.

### Национальное законодательство

Некоторые государства приняли законы, ограничивающие продолжительность процедур оформления на границе и на внутренних таможенных складах. Таможенные кодексы и иные законодательные нормы некоторых стран определяют максимальное время оформления пассажиров, легковых автомобилей, автобусов и грузовиков, пересекающих границу, или устанавливают максимальный срок для выпуска товаров. Но такие законодательные положения не всегда настолько эффективны, насколько это может показаться поначалу. Во-первых, ограничения по срокам относятся только к операциям, совершаемым в отношении добросовестных и законопослушных лиц. Если лицо нарушает какие-то нормы или если документация, представленная для таможенной очистки товаров, является неполной либо не соответствующей требованиям, то операция выпадает из общей схемы. Во-вторых, законодательные положения могут иметь и определенный психологический эффект, который выражается в том, что когда для процедур оформления устанавливается какой-то максимально допустимый срок, чиновники обычно стараются использовать все отведенное им время, даже если в каких-то конкретных случаях это и не оправдано.

## 9.2.2 Необходимость достоверных индикаторов

Индикаторы, существовавшие ранее, как правило, носили фрагментарный характер, так как зачастую они были узковедомственными или не учитывали время ожидания и разрывы в общем процессе пересечения границы. Хотя эти индикаторы и считались полезными, они не воспринимались как нечто необходимое в той административной среде, где преобладала атмосфера усиленного контроля и подозрительности в отношении частного сектора. Ко всему прочему, существовало распространенное мнение, что задержки уже и без того достаточно непродолжительны и нет необходимости предпринимать какие-либо меры для их дальнейшего сокращения. Такое положение в корне переменялось, когда международные организации-доноры начали увязывать свою поддержку инфраструктурных проектов с реальным улучшением показателей работы. Традиционных индикаторов стало уже недостаточно.

### Новый подход к индикаторам

Индикаторы эффективности работы впервые стали потенциально значимым элементом в оценке эффективности проектов в 1998 г. при реализации Программы облегчения торговли и транспортных перевозок в странах Юго-Восточной Европы, финансируемой Всемирным банком. Эта программа была в очень большой степени ориентирована на реальные результаты. Она была нацелена на сокращение задержек на границах и уменьшение коррупции на региональном уровне и состояла из конкретных страновых проектов. Программа облегчения торговли и транспортных перевозок в странах Юго-Восточной Европы широко использовала индикаторы эффективности работы для того, чтобы: (i) определить исходное состояние; (ii) наметить планы по улучшению состояния; (iii) оценить эффективность работы и определить ориентиры для сравнительной оценки; (iv) объединить использованные на местах показатели эффективности работы пограничных пунктов с общенациональными коэффициентами эффективности. Эта программа отличалась тем, что она впервые поставила эффективность работы в зависимость от дополнительных выплат денежных средств

График 9.1 Время оформления на границе – плановые задания и реальная продолжительность



и создала механизмы устранения отклонений при выявлении недостаточной эффективности.

Первый шаг заключался в выяснении исходного состояния. Поскольку методика оценки, вошедшая в употребление позже, еще не была разработана, приходилось полагаться на субъективные данные, предоставлявшиеся различными странами и организациями. На основе информации об исходном состоянии определялись годовые планы по его улучшению, при этом планы по ежегодному сокращению времени оформления оказались излишне оптимистичными.

Как показано на графике 9.1, на достижение поставленных проектом задач ушло почти четыре года в основном потому, что исходные цифры за 1999 и 2000 годы сохранялись на слишком низком уровне. Время на графике показано в минутах.

Вторым шагом стала разработка предложений по ежегодному сокращению общего времени, затрачиваемого на пересечение границы. Предлагалось ежегодно сокращать это время приблизительно на 20 процентов. Таким образом, чем ниже был исходный уровень, тем меньше должно было быть и сокращение. Основная трудность, возникшая при обсуждении проекта, заключалась в том, что таможенные службы – главные клиенты Программы – не хотели отвечать за общее время пересечения границы, утверждая, что они никак не влияют на методы и результаты работы других организаций. Тем не менее, таможенные службы быстро поняли, что (i) в соответствии с международными правовыми актами им, как предполагается, предстоит играть ведущую роль в управлении на границе; (ii) они могут оказывать существенное влияние на представителей частного сектора, которые также несли ответственность за задержки; (iii) Всемирный банк мог бы содействовать в обеспечении определенного уровня межведомственной координации, которая прежде практически отсутствовала.

На третьем этапе на ряде пилотных объектов, находившихся на важных транзитных маршрутах и в крупных промышленных центрах, были созданы механизмы постоянного мониторинга.

В соответствии с широким планом наблюдения и мониторинга, являвшимся составной частью Программы облегчения торговли и транспортных перевозок в странах Юго-Восточной Европы, в каждой стране ежегодно проводился обзор и анализ деятельности контролирующих служб на границе. Кроме того, дважды в год проводились заседания Регионального организационного комитета, на которых страны-участницы могли обмениваться данными об эффективности работы и в какой-то мере подталкивать друг друга к повторению лучших региональных достижений.

### **Результаты применения новых индикаторов**

В соответствии с принципом, который гласит, что то, что

поддается оценке, поддается и регулированию, индикаторы эффективности работы позволяли обнаруживать недостатки в процедурах и указывали на элементы, которые требовалось улучшить по соображениям здравого смысла. Помимо времени, затрачиваемого на пересечение границы, проверялся и такой показатель, как количество досмотров с последующим выявлением нарушений. Кроме того, в ходе оценки эффективности работы отслеживалось количество грузовых автотранспортных средств, прошедших таможенное оформление менее чем за 15 минут. Оба эти индикатора быстро указали на несостоятельность (i) полномасштабных досмотров всех автотранспортных средств, пересекающих границу; (ii) многократных досмотров одной и той же автомашины разными службами; (iii) проверок, которые проводятся на границе, но которые могли бы проводиться на внутренней территории страны; (iv) методов частных операторов, игравших существенную роль в задержках на границах. Собранные количественные данные убедили руководство таможенных служб в необходимости структурных реформ и более тесного межведомственного взаимодействия (например, объединение различных проверок, осуществление контроля совместно с пограничной охраной, комплексный подход к осуществлению контроля на основе оценки рисков, расширение партнерских отношений с торговыми компаниями). Еще одним важным результатом стало появление возможности проверить в реальном времени эффект от внедрения новых рационализированных процедур на пилотных объектах.

На протяжении ряда лет Всемирный банк продолжал регулярно оценивать эффективность работы, чтобы:

- определять условия для выплаты траншей займов для структурной перестройки, которые оказались эффективным механизмом продвижения реформ без фазы их пилотных испытаний (впоследствии разработанные индикаторы применялись для оценки результатов работы по модернизации);
- намечать планы по повышению эффективности проекта;
- оценивать результаты работы и определять размер экономического выигрыша;
- тестировать и совершенствовать новые процедуры, а также собирать данные, показывающие, в какой мере выполняются планы по сбору доходов;
- вносить коррективы в часы работы (требование положений Международной конвенции о согласовании условий проведения контроля грузов на границах);
- определять средний уровень соблюдения установленных требований в целях облегчения сегментации клиентов в соответствии с политикой различных контролирующих служб на границе.

### **Различные системы оценки эффективности работы**

Между системами, разработанными различными между-

народными организациями, существуют существенные различия, но при этом следует отметить, что эти системы служат и разным целям.

- Экономической и социальной комиссией ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) была разработана методика исследования «время-затраты» (time-cost study), которая базируется в основном на данных о транспортных коридорах в Центральной и Восточной Азии. В соответствии с этой методикой среди выборки водителей грузовиков проводится опрос, который позволяет выявлять места заторов, где тратится время на ожидание. При этом анализ данных проводится отдельно. Исследование «время-затраты» в последнее время повторно не проводилось, хотя если бы оно было проведено, оно продемонстрировало бы эволюцию задержек на важнейших транзитных маршрутах и, таким образом, показало бы, где следует осуществлять реформы.
- Всемирной таможенной организацией (ВТамО) была разработана методика хронометрирования (Time Release Study – TRS), представляющего собой мощный инструмент для детального анализа таможенных процедур. Хронометрирование, которое в последнее время стало проводиться с применением компьютерной техники, предусматривает в числе прочего регистрацию задержек, происходящих не из-за таможенных служб и операторов, путем использования специальных временных меток, свидетельствующих об остановках в процессе таможенной очистки. Но для хронометрирования нужен большой объем информации из таможенных деклараций, которая не всегда имеется на пограничных пунктах. И хотя данная методика в настоящее время уже адаптирована для наземных пунктов пересечения границы (первоначально она предназначалась для морских портов), для нее требуется обширная выборка данных за короткий период, которая может и не отображать существующие долгосрочные тенденции. Хронометрирование, используемое во многих странах-членах ВТамО, является весьма ресурсоемким мероприятием, и поэтому его проводят лишь раз в один-два года. Тем не менее, это по-прежнему является лучшим из имеющихся аналитических средств для оценки работы таможенных службы и их недостатков.
- Программой облегчения торговли и транспортных перевозок в Юго-Восточной Европе (Программа ТТФСЕ) была разработана методика оценки длинных очередей на наземных пунктах пересечения границы в балканских странах. Эта методика основывается на концепции «черного ящика»: время замеряется с того момента, когда автомобиль встал в очередь в стране выезда, и до того момента, когда он покинул пограничный пункт на другой стороне границы. Кроме того, фиксируется следующая инфор-

мация: подвергался ли автомобиль досмотру и каков был результат досмотра. Для измерения времени привлекаются специальные наблюдатели (обычно это работники контролирующих служб на границе в свободное от дежурства время), находящиеся на обеих сторонах границы на въездах на пограничный пункт и на самой линии границы. Информация из их отчетов поступает в единую базу данных вместе с дополнительной информацией из отчетов наблюдателей, отмечающих автомобили, подвергаемые физическому досмотру. Замеры производятся в течение 72 часов ежемесячно, каждый раз в разные дни недели, чтобы обеспечить достоверность выборки и надлежащий учет как пиковых, так и внепиковых периодов. Иногда может проводиться более подробный анализ с разбивкой между разными постами контроля, но в отличие от системы «обходного листа» (см. ниже) это делается не систематически. До настоящего времени самые полные данные по странам Юго-Восточной Европы собираются именно с применением методики, разработанной Программой ТТФСЕ.

- Международный союз автомобильного транспорта (МСАТ) ведет постоянное наблюдение за затрачиваемым на пересечение границ временем, которое отображается на интерактивной карте на соответствующем вебсайте: [www.iru.org/bwt-app](http://www.iru.org/bwt-app). К сожалению, представляемая информация не отличается достаточной подробностью.
- В своем докладе «Doing Business» («Ведение бизнеса») Всемирный банк публикует данные по индикаторам, на основе которых ежегодно определяются рейтинги стран. Обследования, проводящиеся при подготовке этих докладов, базируются на выборках операторов, отбираемых по сложным правилам, и ориентированы в основном не на время, реально уходящее на пограничные процедуры, а на задержки в период, предшествующий вывозу товаров (например, получение необходимых лицензий и разрешений). Поэтому между данными, приводимыми в докладе Всемирного банка, и данными о пограничном оформлении, получаемыми с применением иных средств, иногда наблюдаются расхождения.
- Еще одним инструментом, разработанным недавно Всемирным банком совместно с одним из финских университетов, является индекс логистической эффективности (Logistics Performance Index – LPI). Этот индекс представляет собой обстоятельную попытку объединить количественное исследование с субъективной оценкой. В его основе лежит обследование потребителей с помощью подробного закрытого анкетирования, помогающего изучить административные условия, в которых осуществляются процедуры таможенного оформления на границе и на внутренней территории страны. Методика опреде-

ления индекса логистической эффективности может применяться в сочетании с системой, разработанной Программой ТТФСЕ (Программа облегчения торговли и транспортных перевозок в Юго-Восточной Европе).

- В странах Балтии Евросоюзом впервые было проведено обследование по методу «обходного листа» (метод *“Laufzettel”* – «обходной лист» в переводе с нем.). Чтобы получить достаточно репрезентативную выборку, исследованием были охвачены все таможенные декларации, обрабатывавшиеся в течение семи дней подряд при обычной интенсивности движения. Исследование проводилось по крайней мере в одном пограничном таможенном учреждении в каждой стране (в основном на пунктах пересечения сухопутной границы) совместно и во взаимодействии с таможенным органом соседнего государства. Обследование продолжалось от момента постановки в очередь и до окончательного выпуска груза на другой стороне границы и охватывало все процедуры (т. е. не только таможенные), а также время бездействия. В нем использовалась подробная анкета, которая заполнялась для каждого автомобиля и в которой отмечались все этапы контроля. «Обходной лист», в который заносятся все необходимые данные, позволяет осуществлять детальный анализ времени оформления и фиксировать общее время, затрачиваемое на пересечение границы. К недостаткам этого метода относится его сравнительная ресурсоемкость.

- Польша в значительной степени компьютеризировала ввод и обработку данных о перевозках через свою границу. Каждое грузовое автотранспортное средство, въезжающее на польский пограничный пункт, получает специальную электронную карту, данные с которой считываются автоматически на всех этапах таможенного оформления, а также на постах контроля, находящихся в ведении других служб. Такие карты позволяют собирать исчерпывающие статистические данные и в то же время играют роль контрольной карточки или пропуска. Единственное ограничение польской системы заключается в том, что она, как представляется, фиксирует время ожидания в очереди до въезда на территорию пограничного пункта. Информация о задержках на границе размещается на вебсайтах различных таможен и обновляется несколько раз в день.
- В странах Центральной Азии проводилась оценка эффективности транспортных коридоров с использованием методики, разработанной Программой ТТФСЕ (Программа облегчения торговли и транспортных перевозок в Юго-Восточной Европе) и дополненной путевыми дневниками и опросами водителей. Для получения более подробных и достоверных результатов обследование проводилось с использованием «подставных» грузовиков со специальными наблюдателями, отмечавшими все дорожные события, в частности, проверки с целью вымогательства взяток на постах дорожной полиции.

## ВСТАВКА 9.2

### Контрольные ориентиры и индикаторы в ЕС и странах Северной Америки

В последнее время некоторые страны Евросоюза и Северной Америки стали шире использовать индикаторы эффективности работы таможенных служб в управленческих целях. Одни страны устанавливают контрольные ориентиры (например, в течение короткого срока необходимо обрабатывать большой процент импортных грузов), а другие определяют цели и задачи (например, процент выявления случаев контрабанды). В некоторых случаях сотрудники получают общие награды за выполнение совместно поставленных задач.

Контрольные ориентиры являются более удобными с точки зрения не столько частного сектора, сколько таможенных служб, так как большинство операторов уже знают, что грузы будут проходить таможенную очистку если не мгновенно, то очень быстро, а этого достаточно для обеспечения своевременности поставок. С другой стороны, отклонение от контрольного ориентира дает возможность руководству службы оценить методы работы и проанализировать процедурные и организационные аспекты.

Определяемые цели и задачи иногда вызывают дополнительные сомнения и споры. Хотя оценка среднего процента выявления нарушений в ходе проверок после

таможенной очистки товаров и является примером передовой практики, распространить ее на конкретные местные учреждения, занимающиеся обработкой грузов после их таможенной очистки, может оказаться довольно затруднительно, особенно в тех условиях, когда компании-импортеры вправе производить таможенное оформление товаров там, где пожелают. В еще большей степени это относится к целям и задачам, определяемым в области правоприменения, поскольку таможенным зонам могут ставиться задачи по годовому количеству выявляемых случаев контрабанды (в частности, наркотиков), которое нередко определяется на основании результатов за прошлый год. От выполнения (или невыполнения) поставленных задач зависят оценка эффективности руководства, размер поощрительной премии и оценка работы персонала. В результате часто возникают ситуации, когда местные подразделения пытаются добиться определенных показателей в работе за счет активного выявления мелких нарушений, которые совершаются регулярно. Но делается это в ущерб более серьезным расследованиям, для которых требуется больше ресурсов и результаты которых менее определенные.



Во всех случаях для интерпретирования данных необходимы локальные аналитические средства. Основное назначение этих методик состоит в объединении повторяющихся данных с аналитическими возможностями для того, чтобы понять природу задержек и взаимодействия между различными этапами оформления. Поэтому разные методики следует применять совместно. Например, система, разработанная Программой ТТФСЕ (Программа облегчения торговли и транспортных перевозок в Юго-Восточной Европе), позволяет получать надежные, по сути фиксирующие мгновенное состояние, статистические данные и выявлять тенденции изменений, причем все это можно проделывать регулярно. В дополнение к этой системе можно каждый год или каждые два года проводить хронометрирование для более детального анализа таможенных процедур и выяснения причин наблюдаемых изменений.

Поскольку оценка эффективности работы проводится для того, чтобы оценить результаты проекта, можно утверждать, что с завершением проекта необходимость в ней отпадает. На самом деле это не всегда так, и вот почему. Во-первых, в некоторых странах оценка эффективности работы продолжается и долгое время после завершения проектов по развитию таможенной или пограничной инфраструктуры. Во-вторых, некоторые таможенные службы стремятся проводить регулярный мониторинг в периоды между обследованиями по методу хронометрирования. И в-третьих, некоторые таможенные службы пришли к выводу, что оценка эффективности работы является важным средством управления при использовании ресурсов и прогнозировании событий.

Введение оценки эффективности работы в постоянную практику также помогло увидеть некоторые трудности, касающиеся (i) намеченных планов и задач, служащих «пусковыми механизмами», (ii) влияния со стороны, (iii) затруднений с определениями терминов и толкованиями и (iv) межведомственных трений. Тем не менее, приобретенный опыт позволяет совершенствовать методы оценки эффективности работы и разрабатывать дополнительные составные индикаторы, которые впоследствии могут использоваться для мониторинга и сравнительной оценки.

## 9.3 Использование индикаторов эффективности работы

Используя информацию, собирающуюся ежемесячно в течение четырех-пяти лет, Программа облегчения торговли и транспортных перевозок в странах Юго-Восточной Европы (Программа ТТФСЕ) создала самую полную на сегодня базу данных по более чем 30 пограничным пунктам и внутренним таможенным терминалам. Для обследования отбирались так называемые «пилотные» объекты, находившиеся на важных международных маршрутах или представлявшие собой крупные пункты и позволявшие

получить представление о трансграничных перевозках в странах Юго-Восточной Европы. Методика обследования периодически обновлялась, чтобы собираемые данные могли отражать общую ситуацию на местах и чтобы можно было отделять крайние случаи. При этом размер выборки постепенно уменьшался, чтобы ограничить затраты на сбор данных. Поскольку данная методика оказалась весьма надежной, впоследствии это позволило использовать ее не только в целях мониторинга. Поскольку подход, разработанный Программой ТТФСЕ, вероятно, представляет собой самую полноценную систему сбора данных об эффективности работы, это привело к воспроизведению данной методики во многих других странах, хотя и в меньших масштабах. В нижеследующем разделе будет рассказано об опыте и уроках, приобретенном и извлеченных в ходе реализации Программы облегчения торговли и транспортных перевозок в странах Юго-Восточной Европы. Кроме того, в нем будет рассказано, как на основе таких индикаторов можно разрабатывать инструменты управления и реформ.

### 9.3.1 Сбор и обработка данных об эффективности работы

*Во время подготовки проекта по облегчению торговли и транспортных перевозок в странах Юго-Восточной Европы (Программа ТТФСЕ) были определены требования к данным, а также четко сформулированы задачи по улучшению показателей работы.* В нижеприведенной таблице 9.1 показаны значения, отражающие исходное состояние, и согласованные плановые задания на весь срок реализации проекта. В помощь тем, кто занимается интерпретацией различных индикаторов, было издано специальное методическое руководство.

Всего предусматривалось три категории индикаторов:

- Показатели, относящиеся к местным пограничным пунктам (пограничные пилотные объекты). Эти показатели касались в основном времени, кроме того, собирались некоторые данные о физических досмотрах и относительной выявляемости нарушений. Основной принцип заключался в том, что граница рассматривалась как некий «черный ящик» и время фиксировалось только на въезде и выезде из него независимо от того, какие службы участвовали в оформлении и (или) послужили причиной задержки. Это считалось необходимым, потому что позволяло избежать возложения вины за задержки на какую-то конкретную службу (что, возможно, было бы ошибочным на начальных этапах), укрепляло чувство коллективизма между представителями разных служб на границе и давало возможность руководству на местах анализировать данные и делать правильные выводы. Идея состояла в том, чтобы измерять время с точки зрения водителя грузовика – от начала до конца процесса таможенной очистки на границе, причем предпочтительно одновременно

в обеих странах. Фиксация физических досмотров и соответствующих случаев выявления нарушений (если таковые имелись) осуществлялась для того, чтобы продемонстрировать неэффективность подхода, основанного на 100-процентном досмотре автотранспортных средств, и высокую предельную стоимость затрачиваемых усилий по выявлению нарушений.

- Показатели, относящиеся к внутренним таможенным терминалам (внутренние пилотные объекты). В отличие от пограничных пунктов, на внутренних

терминалах главным действующим лицом была таможенная служба, а остальные службы принимали в процедурах лишь некоторое ограниченное участие. При оценке учитывалась также роль таможенных агентов, которая приобретает важное значение, когда очистка товаров производится на условиях окончательного таможенного режима.

- Ежегодно производился сбор данных по национальным индикаторам. Получаемая в результате информация об относительных показателях облегчала сопоставление данных за разные годы, а также по-

**Таблица 9.1 Плановые задания по улучшению работы**

Индикаторы	Дек. 1999 г.	Сент. 2000 г.	Сент. 2001 г.	Сент. 2002 г.	Сент. 2003 г.
	Существующее значение*	Планируемое значение	Планируемое значение	Планируемое значение	Планируемое значение
<b>1. Эффективность работы по таможенной очистке грузов на пилотных объектах</b>					
<b>Внутренний пилотный терминал</b>					
Время очистки импортного груза (мин.)	90	80	60	50	30
Физический досмотр (%)	15	12	10	8	5
Грузовики, оформленные менее чем за 15 мин.	0	0	10	25	50
Нарушения/кол-во досмотров (%)	5	8	10	12	15
<b>Пилотный пункт пересечения границы 1</b>					
Досмотр грузовиков (%)	15	12	10	8	5
Нарушения/кол-во досмотров (%)	2	5	10	20	40
Среднее время на выезде (мин.)	60	28	25	23	20
Среднее время на въезде (мин.)	60**	28	25	23	20
Замеченные случаи взяточничества (%)					
Зарегистрированные случаи взяточничества (кол-во)					
<b>Пилотный пункт пересечения границы 2***</b>					
Досмотр грузовиков (%)	15	12	10	8	5
Нарушения/кол-во досмотров (%)	2	5	10	20	40
Среднее время на выезде (мин.)	30	28	25	23	20
Среднее время на въезде (мин.)	30	28	25	23	20
Замеченные случаи взяточничества (%)					
Зарегистрированные случаи взяточничества (кол-во)					
<b>2. Выполнение задач в области развития</b>					
Общие затраты на таможенную/собранный доход	1.3	<1.5	<1.5	<1.5	<1.5
Собранный доход/кол-во сотрудников таможи	480	530	580	640	700
Заработная плата сотрудников/собранный доход (%)	.63	<0.7	< 0.7	<0.7	<0.7
Объем торговли/численность персонала	800	880	970	1060	1160
Кол-во деклараций за год/ кол-во сотрудников таможи	267	300	350	600	1000
Расходы на транспортировку основного вида экспортной продукции, в торговле которым участвуют три главных торговых партнера (долл. США, исходный уровень в 1999 г. – 100)	100	100	98	96	94
Стоимость зарегистрированного импорта (млн. долл. США)	4900	5300	5750	6200	6650
Стоимость зарегистрированного экспорта (млн. долл. США)	3900	4450	4900	5400	5880

\* Значения, отражающие исходное состояние, были предоставлены таможенной службой без проведения точных измерений.

\*\* Интервью с представителями частного сектора показали, что для пересечения этой границы (в обе стороны) требовалось три-четыре часа, в то время как по данным таможи, сделавшей предварительное исследование, это время составляло 28 мин. Поэтому, ввиду отсутствия достоверных исходных данных, было принято среднее значение, составлявшее один час.

\*\*\* Каждая страна, охваченная Программой ТТФСЕ (Программа облегчения торговли и транспортных перевозок в странах Юго-Восточной Европы), выделяла по крайней мере по два пограничных пункта и по одному внутреннему таможенному терминалу.

зволяла делать международные сопоставления, которые, безусловно, могли быть полезны только при должном учете возможностей таможенных служб разных стран, имевших разные задачи и полномочия.

**Необходимо было разработать порядок сбора данных.**

Учитывая тот факт, что задача состояла в превращении процедуры оценки эффективности работы в постоянную практику, было бы логично поручить весь процесс этой оценки таможенной службе. К тому же это соответствовало бы положениям Конвенции о гармонизации, статья 1 приложения 1 которой гласит, что «организация других видов контроля, по мере возможности, координируется с таможенным контролем», а статья 3 приложения 1 – что разные виды контроля следует проводить одновременно и (или) предоставлять таможене полномочия на их проведение.

Но такое решение не было принято во всей его полноте по трем основным причинам. Во-первых, оценка эффективности работы представляла собой совершенно новый процесс и требовала согласованного во всем регионе

подхода в плане методики сбора данных и анализа. Во-вторых, поскольку от удовлетворительных результатов оценки работы зависело выделение финансовых средств, все данные должны были быть абсолютно достоверными, исключая возможность столкновения интересов на уровне их сбора. И в-третьих, существовавшая система, при которой собственно пограничная служба играла влиятельную, полуруководящую роль, затрудняла передачу процесса сбора данных под контроль таможенных служб.

Примерно по тем же причинам считалось, что привлечение частного сектора, по крайней мере, в то время было нецелесообразным. Еще одна причина, по которой активное участие частного сектора было нереалистичным, состояла в следующем: требовалось достичь общего согласия относительно репрезентативности индикаторов, а между торговыми компаниями и контролирующими службами на границе возникали бы разногласия и споры по поводу результатов.

Поэтому в конце концов остановились на варианте, который предполагал сочетание внутренних и внешних наблюдателей. Контроль за сбором данных осуществляли

**Таблица 9.2 Журнал регистрации прибытия/убытия грузового автотранспорта**

Место \_\_\_\_\_ Дата/время \_\_\_\_\_

Регистрационный номер	Страна регистрации	Время прибытия/убытия

**Таблица 9.3 Отчет о досмотре грузового автотранспортного средства**

Место \_\_\_\_\_ Дата \_\_\_\_\_

Регистрационный номер автомобиля \_\_\_\_\_

Время начала досмотра \_\_\_\_\_ Время окончания досмотра \_\_\_\_\_

Причины проведения досмотра \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Принятые меры \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Результаты досмотра \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

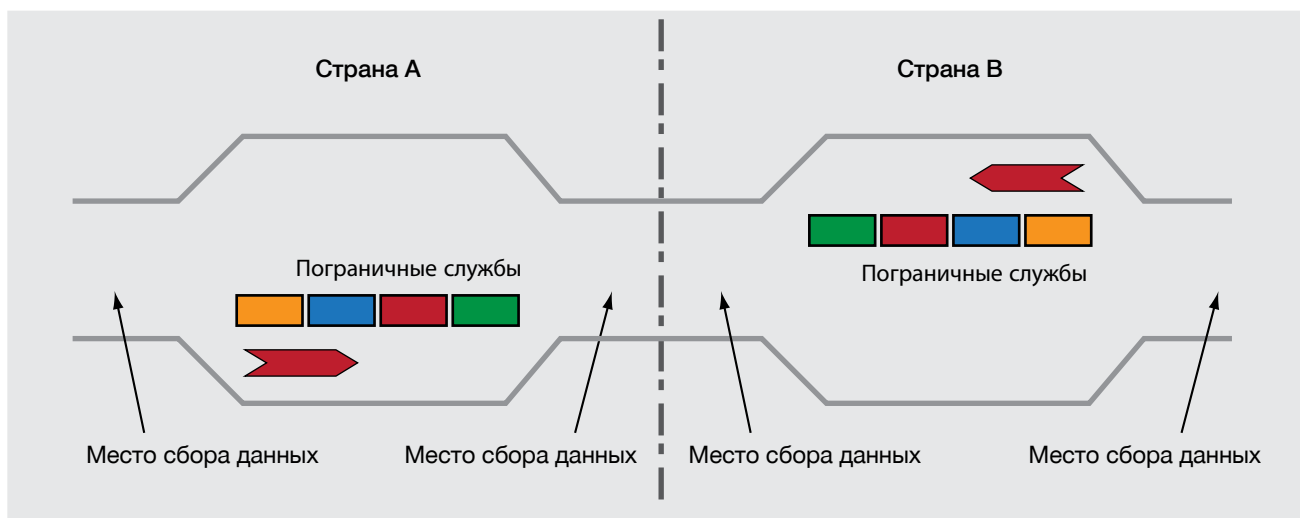
Выявленные нарушения: Да \_\_\_\_\_ Нет \_\_\_\_\_

Сотрудник, проводивший досмотр: \_\_\_\_\_ (подпись)

\_\_\_\_\_ (имя и фамилия печатными буквами)

В случае проведения физического досмотра инспектору предлагалось заполнить специальную форму. После того, как автомобиль покидал пункт досмотра, эта форма сдавалась лицу, ответственному за сбор данных.

Рис. 9.2 Места сбора данных



консультативные группы Инициативы сотрудничества в Юго-Восточной Европе (Southeast European Cooperative Initiative - SECI) и Программы облегчения торговли и транспортных перевозок в странах Юго-Восточной Европы (Программа ТТФСЕ), но сами данные собирались свободными от службы сотрудниками местных правоохранительных органов, находившимися на въездах на пограничные пункты и на линии границы. По возможности, сбор данных проводился одновременно и в соседней стране. В простой таблице наблюдатели должны были отмечать регистрационные номера и национальную принадлежность автомобилей, а также фиксировать время наблюдения. По окончании периода сбора данных все таблицы объединялись в простую базу данных, в которой по регистрационному номеру автомобиля определялись время въезда и выезда автомобиля (см. таблицу 9.2). На каждом пункте наблюдения заполнялась своя таблица.

На рис. 9.2 показано расположение наблюдателей на пограничном пункте. По мере увеличения очереди точка сбора данных, расположенная на въезде, перемещалась против направления движения, поскольку предполагалось, что каждый грузовик должен фиксироваться сразу же, как он остановился для ожидания. Когда очереди у въезда на пограничный пункт разделялись (т. е. когда полиция разбивала грузовики на небольшие группы, оставляя между ними промежутки для обгоняющих легковых автомобилей), сбор данных начинался с самого дальнего от пограничного пункта места скопления транспорта.

По мере накопления опыта сотрудники, собиравшие информацию, приобретали все большую самостоятельность, а вышеупомянутые консультативные группы, осуществлявшие контроль за сбором данных, лишь определяли сроки и даты, сопоставляли данные в представленных таблицах и рассчитывали средние показатели времени. Кроме того, консультативные группы время от времени проводили выборочные проверки данных, чтобы убедиться в соблюдении установленного порядка их сбора. В очень редких случаях (особенно когда показатели среднего времени ухудшались, и это могло отразиться на

определяемом Всемирным банком рейтинге программы) консультативные группы обнаруживали, что время умышленно отмечалось уже после фактического прибытия автомобиля. Выявить такие факты было сравнительно трудно, поскольку данные из страны выезда можно было сопоставить с данными из страны въезда, а находящимся в двух местах наблюдателям практически невозможно одновременно указать одинаковое ложное время. При обнаружении подобных фактов, если подтасовывалось только несколько записей, они просто удалялись из выборки, в противном же случае весь процесс сбора информации начинался снова.

**Необходимо было также обращать внимание на порядок определения выборки.** Сбор данных производился ежемесячно в течение 72-часового периода, что поначалу считалось достаточным для обеспечения достоверной выборки. Но впоследствии возникло понимание, что продолжительность оформления может различаться в зависимости от дней недели, поскольку последние характеризуются разной интенсивностью движения. Поэтому методика была соответствующим образом изменена, и каждый месяц период сбора данных менялся (например, в первый месяц – с понедельника до среды, во второй месяц – со вторника по четверг и т. д.). Кроме того, применялась следующая формула:

	День с максимальной интенсивностью движения	Обычный день	День с минимальной интенсивностью движения	Итого по всем грузовикам
Кол-во грузовиков	nB	nN	nO	tT
Процент от общего	pB	pN	pO	100
Среднее время на грузовик	tB	tN	tO	
Уточненный индикатор	$I_1=(tB \cdot nB)/tT$	$I_2=(tN \cdot nN)/tT$	$I_3=(tO \cdot nO)/tT$	
Составной индикатор				$=I_1+I_2+I_3$

Когда впоследствии методика Программы TTFSE стала воспроизводиться и в других странах, был изобретен более простой метод. За первые три раза обследованием охватывались сразу все дни недели. По полученным результатам можно было определить день недели и день месяца, в который усредненное значение более всего приближалось к первоначально подсчитанному среднему значению за неделю. После этого принималось решение каждый месяц использовать этот день или – когда требовалась более широкая выборка – включающую его неделю в качестве пилотного периода сбора данных. Данная система хорошо зарекомендовала себя в морских портах, где нагрузка в значительной степени зависит от прибытия регулярных паромных рейсов.

Еще одна трудность касалась временного интервала для сбора данных. Хотя было обещано, что все транспортные средства будут проходить оформление в течение одного дня, на внутренних таможенных терминалах и даже на пограничных пунктах наблюдались случаи и более длительных задержек. 72-часового периода было достаточно, чтобы надлежащим образом учесть все это, если прибытие происходило в первый или даже второй день периода сбора данных. Но это уже не относилось к транспортным средствам, прибывавшим в третий день. Кроме того, несправедливо было винить таможенные службы за задержки, вызванные процедурными ошибками импортеров или произошедшие в результате выявления факта контрабанды. Поэтому решено было удалять из всех выборок предельные задержки, если они не превышают пяти процентов выборки. Этого оказалось достаточно, чтобы не допускать искажения общего среднего времени и медианных значений и надлежащим образом учитывать необычную продолжительность оформления некоторых грузов.

На внутренних таможенных терминалах сбор данных происходил в промежутке между въездом грузовика в зону таможенного контроля и выдачей таможенной разрешения на выпуск товаров. Дополнительные задержки, которые могли происходить в промежутке между выпуском товаров таможенной и фактическим выездом грузовика из зоны таможенного контроля, не фиксировались, поскольку они зависят только от водителя. С другой стороны, необходимо было отмечать время прибытия, поскольку оно включало и последующую подготовку декларации таможенным агентом.

В отношении таможенной очистки на внутренней территории страны было решено, что при наличии возможности производить очистку товаров непосредственно на объектах импортеров (это избавляет компанию-перевозчика от обязанности извещать таможенный орган перед выгрузкой товара) расчетное время хранения и оформления будет считаться равным нулю, стимулируя тем самым проведение таможенной очистки на складах торговых фирм. Такой подход в определенной степени способствовал распространению специализированных процедур таможенного оформления.

Во избежание подтасовки данных и манипуляций с интенсивностью движения на всех пилотных объектах о периоде сбора данных обычно сообщалось как можно позднее. Даты определялись консультационной группой и сообщались персоналу на местах обычно только накануне (т. е. тогда, когда состав смен уже был определен).

### 9.3.2 Основные выводы

После того, как он был разработан, принцип применения индикаторов завоевал общее признание. Однако поначалу его внедрение встречало некоторое противодействие: пограничные вопросы по-прежнему считались относящимися к сфере национальной безопасности и поэтому скрывались под завесой секретности, одни органы негодовали – обоснованно или необоснованно – по поводу того, что они считали вмешательством в свои дела, другие, не получавшие непосредственной выгоды от программы кредитования Всемирного банка, не проявляли особого желания участвовать в проекте. Существовали три фундаментальные проблемы, для преодоления которых консультативным группам Инициативы сотрудничества в Юго-Восточной Европе и Программы облегчения торговли и транспортных перевозок в странах Юго-Восточной Европы потребовались все их дипломатические умения:

- Идея одного глобального индикатора для всех пограничных процессов вступала в противоречие с общей привычкой всех служб винить в задержках друг друга. Каждая служба (и, в частности, таможенная) хотела отвечать только за свою часть процедур и соответствующее время и не была готова учитывать внешние переменные (такие, как поведение водителей грузовиков или таможенных агентов, которые тоже сами по себе порождали задержки).
- Все контролирующие службы на границе решительно выступали против измерения времени ожидания в очередях. В конце концов, они сдались под воздействием доводов о том, что продолжительное время ожидания будет объясняться не только действиями администраций и что если водители грузовиков, прошедшие таможенное оформление на границе и получившие разрешение двигаться дальше, решат не покидать территорию, это может быть вызвано наличием транспортных пробок на другой стороне границы. Таким образом, измерение продолжительности задержек позволило рассчитывать, в какой степени влияет на них ситуация в соседней стране.
- Третья проблема заключалась в недовольстве тем, что воспринималось как нечто, навязанное со стороны – как в плане ожидаемых результатов (сокращение времени), так и в плане дальнейших расходов, в сочетании с озабоченностью относительного того, что деятельность на одном пилотном объекте может иметь серьезные последствия для всей страны и что ответственность за задержки на пилотном объекте

будет возложена руководством на сотрудников этого объекта.

Для разъяснения ситуации была разработана специальная политика: результаты сбора данных должны были сообщаться сначала местным руководителям. Различные службы должны были проводить совместный анализ для выяснения причин улучшения (ухудшения) работы, а общее время, на более ограниченной выборочной основе, можно было разбивать на этапы. Консультативные группы должны были выступать только в роли координаторов процесса. Местный коллектив разработчиков проекта должен был также попытаться разработать план рационализации или реформирования процедур.

**Плановые задания по временным показателям обычно выполнялись.** Как показано ниже на графике 9.2, в ходе реализации проекта эти плановые задания выполнялись сравнительно быстро. И хотя иногда заданные значения достигались не полностью или их не удавалось сохранить, факт постоянного мониторинга оказывал влияние на качество и тщательность выполнения работы и реально способствовал улучшению. До тех пор, пока время, затрачиваемое на таможенное оформление товаров на границе, зависело от способов осуществления контроля на местном уровне, оно во всем регионе постоянно сокращалось.

**График 9.2 Ежемесячный мониторинг времени**



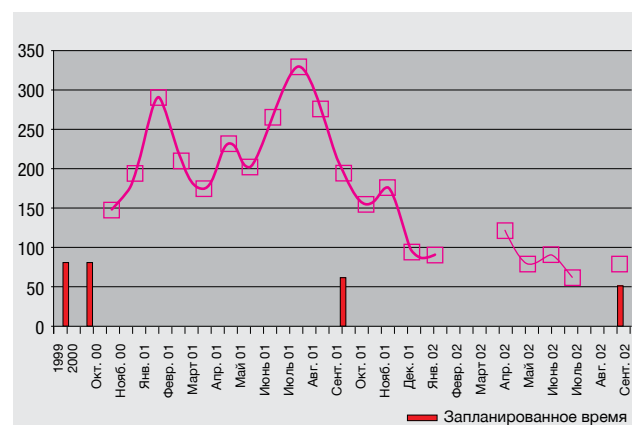
На графике 9.3 показан случай, когда плановые задания по времени на внутреннем таможенном терминале выполнены не были. Непосредственная причина этого заключалась в том, что плановые задания изначально оказались нереальными из-за того, что данная страна была чрезмерно уверена в высоком уровне своих (еще не проверенных) результатов. Первый же сбор данных показал, что реальное время превышает исходный уровень в два раза. Администрация, консультативная группа и наблюдательная группа Всемирного банка разработали план срочного исправления ситуации, который предполагал следующее:

- резкое сокращение физических досмотров, особенно поверхностных проверок;
- реорганизацию технологической цепочки;
- заблаговременное уведомление о грузе до его прибытия в виде направленной по факсимильной связи транзитной документации, позволяющей таможен-

ным агентам подготавливать декларации до прибытия груза, а таможенным органам – оценивать степень риска до получения декларации;

- оказание давления на таможенных агентов и поощрение, в определенной степени, конкуренции между ними.

**График 9.3 Индикаторы отклонения от плановых заданий**



Когда такие меры были приняты, результаты стали улучшаться и задержки почти сразу же резко сократились.

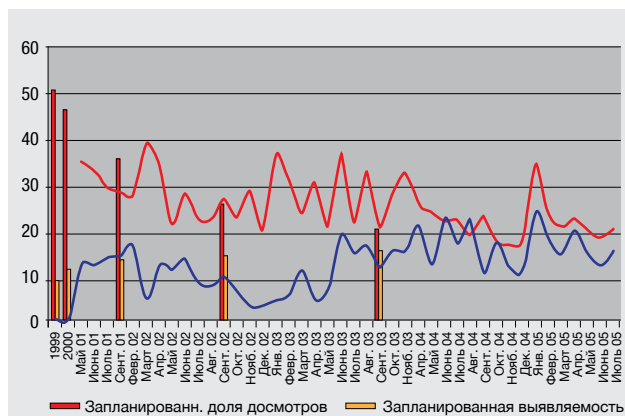
**Стала очевидной слабость стратегии досмотров.** По многим причинам таможенные органы проверяли практически все, что было задекларировано. Это относилось как к коммерческим, так и к некоммерческим автотранспортным средствам, хотя досмотры обычно носили весьма поверхностный характер. Например, таможенные инспекторы систематически устраивали проверки через заднюю дверь автофургона (т. е. просто открывали заднюю дверь грузового контейнера, не требуя выгружать содержимое), которые назывались «визуальными осмотрами» и которые таможенные органы не желали засчитывать как досмотры. В то же время, в соответствии с четким определением, под «досмотром» понималось любое действие, влекущее за собой задержку автотранспортного средства ввиду того, что сотруднику таможни необходимо осмотреть его, а это относилось и к «визуальным осмотрам». Ко всему прочему, даже если сам визуальный осмотр занимал всего одну-две минуты, таможенный инспектор вряд ли проводил его без промедления. Таким образом, из-за этого время ожидания увеличивалось еще больше.

На графике 9.4 показана взаимосвязь между количеством досмотров и количеством выявленных нарушений (по определению, нарушением является любое несоответствие груза тому, что указано в декларации). В данном конкретном примере доля досматриваемых грузов была менее 50 процентов уже тогда, когда сбор данных только начался, от чего его актуальность отнюдь не уменьшилась. Верхняя кривая на графике показывает долю досматриваемых грузов, а нижняя – выявляемость нарушений. В первые четыре года количество выявленных нарушений было обратно пропорционально доле досматриваемых грузов. Чем больше грузов подвергалось досмотру, тем меньше

была вероятность выявления нарушений. Данный пример оказался достаточно показательным, чтобы побудить все страны, охваченные Программой ТТФСЕ (Программа облегчения торговли и транспортных перевозок в странах Юго-Восточной Европы) пересмотреть свои стратегии досмотров. В последующие годы, когда была внедрена и компьютеризирована система управления рисками, результаты полностью изменились, о чем свидетельствует правая часть графика.

Оценить выявляемость нарушений оказалось довольно сложно. Таможенные инспекторы, когда им задавали вопрос, отвечали, что нарушения присутствовали практически в каждой декларации. Но официально регистрировались лишь очень немногие из них. В одних случаях это происходило потому, что таможенные инспекторы просто предлагали заявителю исправить ошибку и не принимали никаких последующих мер. В других случаях протоколы о нарушениях направлялись в отдельное подразделение в центральном аппарате таможенной службы и после вынесения решений по делам и взыскания штрафов фигурировали только в виде статистических результатов. И наконец, настоящими правонарушениями таможенные органы, по-видимому, считали только самые вопиющие случаи контрабанды и занижения стоимости товаров. Все остальные дела обычно квалифицировались как мелкие правонарушения и прекращались с принятием лишь корректирующих (и дискреционных) мер на местном уровне. Конечно, это было абсолютно неправильно и часто приводило к коррупции и взяточничеству. И только когда в разных странах начали появляться журналы регистрации нарушений и возможность устанавливать связь между номером декларации и соответствующим протоколом о нарушении, данные об уровне выявляемости стали более или менее реальными. Она была весьма невелика, но обычно возрастала с уменьшением доли досматриваемых грузов.

**График 9.4 Доля досматриваемых грузов и выявляемость нарушений**



*Обнаружилось также то, какую роль играл в задержках частный сектор.* Долгое время в умах людей существовала традиционная картина: водители ожидают у пограничного пункта многие часы и даже дни, и вдруг, в

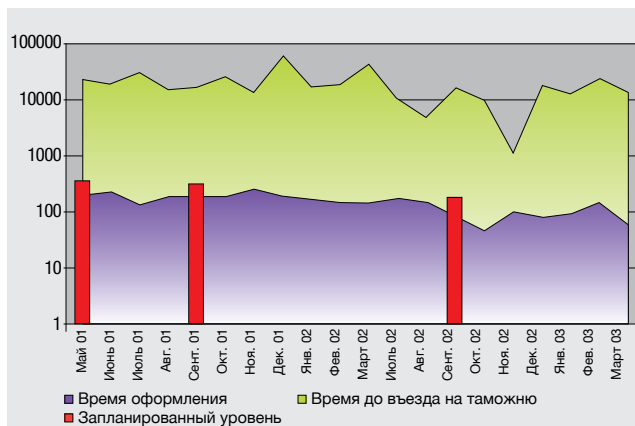
качестве редкого жеста доброй воли, пограничный чиновник приоткрывает дверь и пропускает внутрь нескольких счастливицков, получивших возможность дать взятку. Реальность же, как показывают индикаторы работы, была несколько иной. На графиках 5 и 6 отображены результаты исследований, проведенных в порту паромной переправы и пункте пересечения сухопутной границы.

График 9.5 показывает, что когда время, которое уходило у таможенных агентов на подготовку и представление деклараций, возрастало, задержки по вине таможи обычно сокращались. И эти задержки затем снова слегка увеличивались с уменьшением времени на обработку документации у агентов. Одно из возможных объяснений: чем больше времени уходит на подготовку декларации, тем выше вероятность, что она окажется точной и будет сразу же принята таможей. Однако беседы с местным персоналом и торговыми операторами показали, что таможенные агенты знали, каким должно быть общее время и соответствующим образом подстраивались. Кроме того, пока товары находились под таможенным контролем, не нужно было платить пошлину, и плата за хранение на границе была ниже, чем на внутреннем таможенном складе. Наконец, обнаружилось, что импортеры иногда пытаются продавать товары еще до их таможенной очистки и приступают к процедуре оформления, только получив заказ от покупателя. Ответственность за долгие задержки при таможенной очистке товаров лежала совместно на таможенных органах и частном секторе и в то же время вытекала из таможенного кодекса, допускавшего неоправданно долгие задержки пре декларировании грузов, прибывающих по морю.

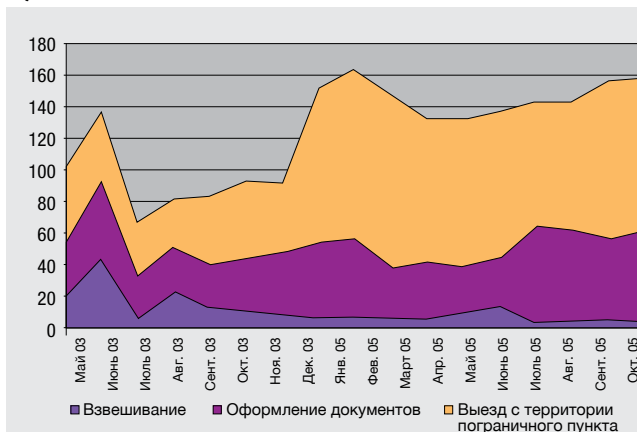
На протяжении многих лет стандартным объяснением опоздания была фраза: «Мне пришлось ждать на таможне». Но внедрение системы оценки эффективности работы позволило в значительной мере развеять миф о том, что все задержки на границе происходят по вине таможни. В результате отделения времени обработки от времени простоя удалось со всей очевидностью выявить задержки, происходившие до момента подачи декларации и после выпуска товаров таможней. Исследование эффекта очереди показало, что причиной задержек могут становиться и другие службы, даже если осуществляемые ими процедуры отличаются простотой и непродолжительностью. В некоторых странах, как оказалось, время, затрачивавшееся на таможне (включая ожидание в очереди перед въездом в зону таможенного контроля), не превышало шести процентов от общего времени пересечения границы. Вышеизложенные факты в значительной степени помогли убедить таможенные службы согласиться на проведение измерений, поскольку это оправдывало их деятельность и со временем позволяло продемонстрировать эффективность их усилий по модернизации.

На нижеприведенном графике 9.6 показано, как время, проводимое на наземном пограничном пункте, распределяется между тремя этапами – взвешиванием, оформ-

**График 9.5 Сравнение работы таможенных органов и импортеров (таможенных агентов) в порту паромной переправы (логарифмическая шкала, время указано в сутках)**



**График 9.6 Распределение времени по основным местам оформления на наземном пограничном пункте**

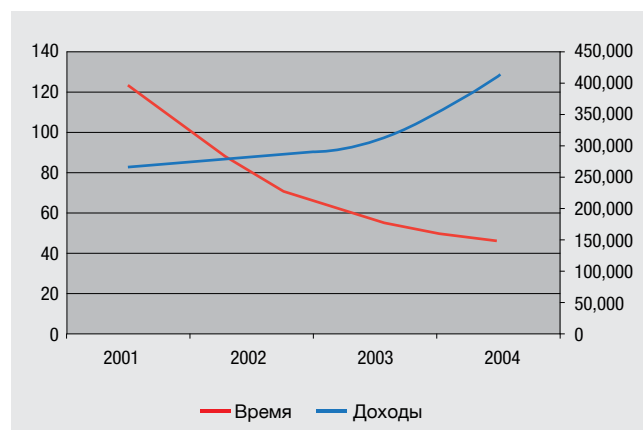


лением документов и периодом после получения водителем разрешения на дальнейшее следование по маршруту. (В этап оформления входит ожидание в очереди; этап оформления документов включает в себя иммиграционный контроль.) Результаты показывают, что увеличение продолжительности административных процедур более чем пропорциональным образом отражалось на времени, которое водители проводили на пограничном пункте после получения разрешения на выезд, причем это время постоянно увеличивалось. Объяснялось это тем, что водители имеют свои привычки и алгоритмы работы и всегда предпочитают оставаться на охраняемой территории пограничного пункта, а не на какой-нибудь не внушающей доверия придорожной стоянке внутри страны. Кроме того, водители имеют обыкновение передвигаться колоннами и могут ожидать на территории пограничного пункта, пока все участники колонны не закончат оформление.

**Обнаружился еще один интересный факт: оказалось, что с сокращением времени оформления происходило увеличение доходов.** График 9.7 отражает итоговые данные по всем странам, охваченным Программой TTFSE.

Он показывает, что сокращение времени таможенного оформления сопровождалось возрастанием таможенных денежных поступлений. И хотя рост доходов объяснялся множеством разных причин (в т. ч. увеличением объемов внешней торговли и обесцениванием американской валюты, в которой производились все расчеты), не последнюю роль в этом играли и меры по совершенствованию процедур и упрощению формальностей.

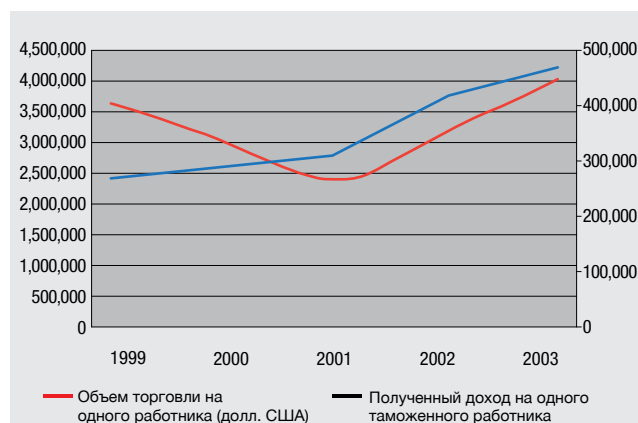
**График 9.7 Зависимость между временем таможенной очистки и доходами таможни**



Наглядной иллюстрацией в этом плане является средний доход, полученный на одного таможенного работника. График 9.8 позволяет сравнить общую стоимость импорта с величиной дохода на одного работника. Как видно на графике, получаемый таможенными службами доход постоянно возрастал при неизменных ставках таможенной пошлины, что свидетельствовало о более эффективной работе персонала и о позитивных результатах проверок, которые стали более целенаправленными.

Индикаторы работы продемонстрировали не только свою эффективность и конкретную практическую пользу, но и то, насколько легко они поддаются внедрению, причем не только таможенными службами, но и другими органами контроля и частным сектором. В некоторых странах их продолжают использовать до сих пор, хотя Программа TTFSE уже завершилась. В некоторых случаях их пере-

**График 9.8 Годовой доход таможни в расчете на одного сотрудника**





няли и доработали местные организации, занимающиеся вопросами облегчения торговли и транспортных перевозок. И хотя в других регионах применяются самые разные методики, все они дают сходные результаты. Хорошо известным событием является выход ежегодного доклада Всемирного банка под названием «Doing Business» («Ведение бизнеса»), в котором публикуются индикаторы, характеризующие легкость ведения бизнеса, и соответствующие рейтинги стран. Таким образом, в настоящее время имеются самые широкие возможности для дальнейшего прогресса в плане разработки полного набора индикаторов, которые откроют новые перспективы в области сравнительной оценки.

## 9.4 Дальнейшие шаги

Количество осуществляемых в настоящее время инициатив свидетельствует о том значении, которое повсеместно придается оценке эффективности работы. Многие страны начинают применять индикаторы работы, чтобы оценить происходящие задержки и понять их причины, либо в качестве инструмента управления более широкого плана. К сожалению, поскольку в масштабах и способах применения различных методик, разработанных к настоящему времени, существуют значительные расхождения, получить достоверные результаты при сопоставлении данных по разным странам довольно сложно. Можно было бы также обратить дополнительное внимание на обеспечение согласованности и совместимости данных по разным странам путем совершенствования порядка их сбора и стандартизации анализа. В то же время, крайне необходимо, чтобы индикаторы носили глобальный характер, легко поддавались внедрению, отличались надежностью, способностью применяться многократно и предусматривали недорогой механизм сбора данных. Для всего этого требуются соответствующая интернализация и ресурсы.

### 9.4.1 Стандартизация методики

Каждая категория индикаторов позволяет получить множество различных результатов, но все же имеет свое основное назначение. Ниже по очереди рассматриваются индикаторы следующих категорий: индикаторы времени, индикаторы упрощения формальностей, индикаторы процедур и индикаторы эффективности.

**Индикаторы времени** предназначены в первую очередь для того, чтобы показывать продолжительность соответствующего процесса. Как уже отмечалось выше, они могут быть чисто статистическими (каждый процесс длится в среднем «х» минут) или объединенными со временем ожидания (среднее время от момента становления в очередь до момента выпуска груза таможеней). Индикаторы времени могут быть узковедомственными или общими, они могут даже учитывать добровольные задержки транспорта, например, из-за того, что водитель решил пообедать на территории пограничного пункта. Если сбор данных осуществляется в соответствии с концепцией

«черного ящика», их можно дезагрегировать путем проведения дополнительного выборочного исследования (по каждому десятому из обследуемых грузовиков собираются более подробные данные) либо – при применении электронной системы сбора данных – путем идентификации различных постов на пограничном пункте. Методика, разработанная Программой ТТФСЕ, в большей мере основывается на использовании индикатора общего времени, но ее можно применять на регулярной основе. Методика «обходного листа» (Laufzettel) сразу же позволяет получить подробную разбивку, но она отличается повышенной ресурсоемкостью и применять ее слишком часто непозволительно. При достаточно тщательной проработке эти индикаторы позволяют получать значения, приемлемые для всех заинтересованных сторон (администрация служб и представители частного сектора). К данной категории относится и методика исследования «время-затраты» (time-cost study), разработанная Экономической и социальной комиссией ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО).

**Индикаторы упрощения формальностей** касаются порядка соблюдения установленных норм и правил и соответствующих операционных издержек. Обычно эти индикаторы имеют отношение к формальностям «за пределами пограничного пункта» (различные лицензии, разрешения) и иногда к действиям, происходящим после таможенной очистки товаров (проверки и расследования, проводимые таможенными органами после выпуска товаров). Основная сложность, связанная с этими индикаторами, заключается в получении достоверных данных. При отсутствии узковедомственных индикаторов (например, время, необходимое для получения лицензии в министерстве торговли) индикаторы упрощения формальностей основываются в основном на данных, которые предоставляются представительной группой импортеров и для подтверждения достоверности которых эпизодически проводятся выборочные проверки. Если структура выборки слишком ограничена, эти индикаторы будут показывать искаженные результаты. Сбор данных с помощью анкет тоже иногда бывает проблематичен. Имел место один случай, когда импортерам задавался вопрос о том, сколько раз в прошедшем году их посещали представители таможенной и налоговой служб. Каждое такое посещение рассматривалось как событие, не способствующее упрощению формальностей. Но в анкете игнорировался тот факт, что, когда таможенные работники посещают компанию, это может происходить также потому, что товары не подвергались проверке на границе при первоначальном ввозе в страну или же просто проходят таможенную очистку на складах импортеров в порядке упрощенного порядка оформления. В таком случае мера по упрощению формальностей принимается за дополнительную помеху торговле. Следует также тщательно проанализировать механизм, используемый для расчета этих индикаторов. Важным элементом, которым часто пренебрегают, является индекс удовлетворенности персонала работой, поскольку он отражается на качестве предоставляемых услуг.

К категории индикаторов упрощения формальностей относятся индикаторы, характеризующие легкость ведения бизнеса (Doing Business), и индикаторы, составляющие индекс производительности (Performance Index).

**Индикаторы процедур** в общем позволяют разбивать таможенные процедуры на административные шаги и анализировать то, что имеется на «входе» и «выходе» этих последовательных шагов. Индикаторы процедур легко рассчитываются с помощью систем обработки таможен-

ных данных и могут в определенной степени охватывать процессы, находящиеся вне сферы компетенции таможенных служб. Масштабы исследований несколько ограничиваются из-за следующих факторов, представляющих основные сложности: процедура сбора данных (каждая запись основывается на отдельном таможенном документе); метод выборочного обследования (все операции учитываются за сравнительно продолжительный период времени); очевидное отсутствие стандартных аналитиче-

### ВСТАВКА 9.3

#### Индикаторы времени

Индикаторы времени показывают средние, медианные, максимальные и минимальные значения времени, затрачиваемого на пограничном пункте или на внутреннем таможенном терминале. Они могут быть совокупными или разделенными по этапам оформления. Сбор данных для них сложности не представляет, но требует надлежащим образом разработанной методики выборочного обследования, если только он не осуществляется в автоматизированном режиме. Как правило, в этих индикаторах учитывается и время ожидания в очереди перед пограничным пунктом, и время, проведенное на нем после выпуска товаров таможней.

Сфера применения индикаторов времени:

- пограничные пункты;
- внутренние таможенные терминалы;
- транспортные коридоры.

Цели применения индикаторов времени:

- Оценка изменений в среднем времени ожидания и оформления. Это помогает выбирать пункты пересечения границы и маршруты движения, а также рассчитывать сроки доставки грузов.
- Оценка положения до и после реформ. Индикаторы

отражают результаты проведения реформы или внедрения новых инфраструктур и систем. Для обеспечения надежности и достоверности результатов данные для индикаторов необходимо собирать несколько раз до реформы и несколько раз после реформы.

- Оценка эффективности работы в периоды пиковых и внепиковых нагрузок.

Получаемые результаты:

- совершенствование схемы пограничного пункта (количество полос движения), улучшение структуры и согласованности действий дежурных смен;
- повышение экономичности процедур (этому способствуют также индикаторы эффективности).

Используются в сочетании с:

- индикаторами упрощения формальностей для анализа результатов и подтверждения выводов;
- индикаторами процедур для оценки воздействия на процедурные аспекты;
- индикаторами эффективности для обычной и сравнительной оценки определенного пограничного пункта.

### ВСТАВКА 9.4

#### Индикаторы упрощения формальностей

Индикаторы упрощения формальностей хорошо отражают распространенность вспомогательных офисных процедур («ведение бизнеса»), но не очень хорошо помогают при оценке эффективности работы в реальном времени. Сбор данных для этих индикаторов обходится довольно дорого и поэтому не может проводиться ежедневно или ежемесячно. Эти индикаторы зависят в основном от информации, поступающей от потребителей, и могут не совпадать с оценками работы, сделанными администрацией. Кроме того, может возникать ощущение, что они отличаются необъективностью и предвзятостью по отношению к администрациям служб.

Сфера применения индикаторов упрощения формальностей:

- головные офисы служб;
- предприятия;
- глобальные перспективы.

Цели применения индикаторов упрощения формальностей:

- определение международных рейтингов;
- оказание давления на администрации служб;
- снижение коррупции.

Получаемые результаты:

- логистические решения;
- международное значение;
- могут служить «пусковыми механизмами».

Используются в сочетании с:

- количественными индикаторами, которые они могут подтверждать;
- индикаторами процедур для подтверждения замечаний потребителей.

ских средств для обработки данных для индикаторов. В настоящий момент лучшей в данной области считается методика хронометрирования (Time [for] Release Study – TRS), разработанная ВТамО.

**Индикаторы эффективности** охватывают весьма широкий диапазон данных. Чаще всего используется индикатор эффективности, который касается доходности и выполнения плановых заданий по денежным поступлениям. В рамках Программы ТТФСЕ (Программа облегчения торговли и транспортных перевозок в Юго-Восточной Европе) был разработан расширенный набор таких индикаторов с общей ориентацией на рентабельность (общая

стоимость содержания таможенной службы в сравнении с получаемым доходом или соотношение между численностью персонала и денежными поступлениями, которое должно демонстрировать различия в результатах между проверками на границе и проверками после выпуска товаров таможенной). Собирать данные для таких индикаторов совсем не сложно, и поэтому их можно использовать с любой периодичностью. Основная трудность состоит в том, что, когда индикаторы применяются для проведения международных сопоставлений, они должны учитывать различия в компетенции и полномочиях таможенных служб разных стран. Но для сопоставления изменений,

#### ВСТАВКА 9.5

##### Индикаторы процедур

Индикаторы процедур обычно ориентированы на таможенные процедуры, но в то же время позволяют – в случае с методом хронометрирования (Time [for] Release Study) – определять остановки, не связанные с деятельностью таможи (если эти остановки затрагивают оформление таможенной документации, но не в тех случаях, когда они носят самостоятельный характер). Индикаторы процедур применяются в основном в отношении грузовых перевозок, основываются главным образом на таможенных декларациях и другой таможенной документации, позволяющей собирать исчерпывающие данные, и, как правило, используют специальные временные метки в компьютерных системах таможенных служб для идентификации различных шагов. Более детальный анализ данных проводится группой специально назначенных специалистов из числа сотрудников таможенной службы.

Сфера применения индикаторов процедур:

- в основном объекты, на которых производится

таможенный досмотр и очистка;

- также транзитные пункты на сухопутных границах;
- остальные пограничные службы пока не задействуются.

Цели применения индикаторов процедур:

- оценка времени выпуска товаров;
- анализ процедур;
- поиск возможностей для объединения проверок и процедур, осуществляемых таможенными и прочими службами.

Получаемые результаты:

- оптимизация и рационализация процедур.

Используются в сочетании с:

- разработанным ВТамО Руководством по сравнительной оценке таможенных служб;
- проводимым с точки зрения таможи анализом количественных данных, полученных с помощью индикаторов времени.

#### ВСТАВКА 9.6

##### Индикаторы эффективности

В индикаторах эффективности используются глобальные статистические данные, доступные для администрации на национальном, региональном и местном уровнях, и вычисляются простые коэффициенты, которые могут сопоставляться по разным годам или по разным администрациям в регионе. Пока используются только таможенные данные, но аналогичные индикаторы можно разработать и для других служб.

Сфера применения индикаторов эффективности:

- государственные организации, имеющие отношение к пунктам пересечения границы;
- региональные и местные отделения этих организаций.

Цели применения индикаторов эффективности:

- оценка рентабельности;
- оценка практических задач (например,

проверки после выпуска товаров, проверки для подтверждения таможенной оценки товаров) с помощью составных коэффициентов;

- сравнительная оценка.

Получаемые результаты:

- распространенность мер по упрощению формальностей в отношении различных практических результатов (денежные поступления, соблюдение установленных требований);
- выявление проблем, касающихся соблюдения установленных требований, и разработка моделей их соблюдения.

Используются в сочетании с:

- всеми обычными количественными индикаторами, экстраполирующими наземные операции;
- индикаторами упрощения формальностей.

происходящих с течением времен в рамках одной и той же службы, эти индикаторы весьма удобны. Индикаторы эффективности могут также использоваться в качестве оснований для приведения в действие некоторых видов регулирования: например, фактор, свидетельствующий о выполнении определенной задачи, может послужить основанием для выделения ресурсов на осуществление определенных функций, таких как проведение проверок после таможенной очистки товаров или внесение новых законопроектов.

Возможна и другая классификация на основе применяемой методики:

- **Количественные исследования**, в основе которых лежит сбор всех имеющихся данных или более ограниченная выборка. Такие индикаторы отличаются достоверностью и невысокой стоимостью, но требуют последующего анализа.
- **Субъективные исследования**, в основе которых лежат интервью, собеседования, панельные опросы

и анкетирование. Эти индикаторы детального анализа не требуют, но сбор данных для них должен производиться с помощью надежных инструментов и средств. Максимальный эффект они дают в сочетании с количественными обследованиями.

Исследования обоих видов следует проводить совместно, используя субъективные исследования для подтверждения количественных индикаторов.

#### **Унификация индикаторов**

Во-первых, необходимо обеспечить согласованность всех данных. Об этом следует беспокоиться, если разные подразделения в одной и той же организации представляют несовместимые результаты по индикаторам. Во-вторых, поскольку стоимость исследований для оценки индикаторов может быть весьма значительной, имеет смысл оптимизировать расходы для получения исчерпывающих результатов и проведения анализа на основе достоверных статистических данных. В-третьих, поскольку

### **ВСТАВКА 9.7**

#### **Создание комплексной системы индикаторов эффективности работы**

Поскольку задача заключается в получении единого, универсального индикатора, все соответствующие ведомства должны принимать участие в работе, которой по-прежнему успешнее всего руководит таможенная служба, так как именно от ее действий более всего зависит время оформления грузов на границе.

Количественные исследования должны всегда предшествовать оценке субъективных индикаторов, поскольку последние нередко являются результатом репутации или непроверенных заявлений. Такую информацию можно использовать в качестве очень расплывчатой характеристики исходного положения (например, «на таможенную очистку товаров уходят дни»), но нельзя допускать, чтобы она трансформировалась в какое-либо принципиальное заявление относительно деятельности одной или нескольких служб на границе.

1. Необходимо выяснить местные условия. Это предполагает проведение базового исследования:

- необходимо определить места для проведения исследования с учетом существующих маршрутов международных перевозок и обрабатываемых объемов;
- для руководства сбором данных необходимо сформировать из представителей всех заинтересованных служб на границе специальную местную группу, возглавляемую представителем таможни. Задачи этой группы следующие: (i) организация сбора данных; (ii) оценка локальных результатов; (iii) проверка качества сбора данных; (iv) первичный анализ результатов с учетом конкретных обстоятельств, которые могли повлиять на исследование;
- необходимо определить порядок сбора данных, причем желательно, чтобы он был одинаковым по обе стороны границы.

2. Проводится национальное исследование эффективности. Для составления обзора по стране обычно до-

статочно данных за два года. Поскольку данные носят чисто статистический характер, к ним легко можно получить доступ из центральных офисов всех участвующих в проекте служб. При этом следует отметить следующее:

- администрацией предоставляются всеохватывающие внутренние данные (например, общая численность персонала, бюджет, размер заработной платы);
- необходимы также внешние данные (объем и стоимость перевозимых грузов), которые можно получать либо от администраций служб, либо из других источников (торговые данные – министерство финансов и/или министерство торговли, данные о пассажирах и визах – министерство внутренних дел).

Ко всему прочему, данные такого рода должны охватывать годовой период, чтобы можно было определить сезонные отклонения.

3. Проводятся первые (базовые) исследования исходного состояния. Как показал опыт, определить исходное состояние на местах с достаточной достоверностью можно с помощью трех обследований в течение шести-девяти недель. Возможны сезонные отклонения, но их можно будет выявить и сделать соответствующие поправки позднее. Порядок действий следующий:

- осуществляется подбор и обучение наблюдателей, которые затем проводят первый тренировочный сбор данных;
- проводится первое исследование, и собранные данные подвергаются проверке на соответствие;
- местные группы проводят анализ полученных на местах результатов, касающихся показателей эффективности работы, и подтверждают их;
- на местах проводится исследование, аналогичное национальному исследованию эффективности, чтобы сопоставить средние показатели работы по стране с полученными местными результатами; →

ку разные индикаторы служат разным целям, их следует применять в сочетании друг с другом для получения очевидного, не вызывающего сомнений и простого индекса производительности вместо того, чтобы пытаться использовать каждый из индикаторов не по назначению.

#### 9.4.2 Совершенствование методов сбора данных

В настоящее время сбор данных для индикаторов осуществляется с помощью наблюдателей или с использованием фактически существующей административной документации. В то же время постепенно внедряются и методы автоматического сбора данных, о которых пойдет речь ниже.

*На въезде на пограничный пункт водителю автомобиля выдается смарт-карта, которая должна сдаваться на линии границы или (предпочтительнее) на выезде с пограничного пункта на другой стороне границы. На каждом этапе оформления смарт-карта помещается в считывающее устройство или автоматически распознается по радио, и компьютерная система вносит соответствующие изменения в хранящейся на ней информации. Она может использоваться в качестве контрольной карточки («обходного листа»), элемента единой системы сбора данных и источника данных для индикатора эффективности работы.*

*Информация с автоматических устройств для считывания автомобильных номерных знаков и с устройств сканирования паспортов может передаваться в единую локальную справочную базу данных, которая обновляется каждый раз, когда автомобиль прибывает на новый пост контроля.*

*Длину очередей перед въездом на пограничный пункт этот метод измерять не позволяет, но ее можно определять с помощью спутниковой системы и отметок даты в компьютеризированных регистрационных записях. Например, по информации, получаемой со спутника, определяются длина и продолжительность автомобильной*

этой метод измерять не позволяет, но ее можно определять с помощью спутниковой системы и отметок даты в компьютеризированных регистрационных записях. Например, по информации, получаемой со спутника, определяются длина и продолжительность автомобильной

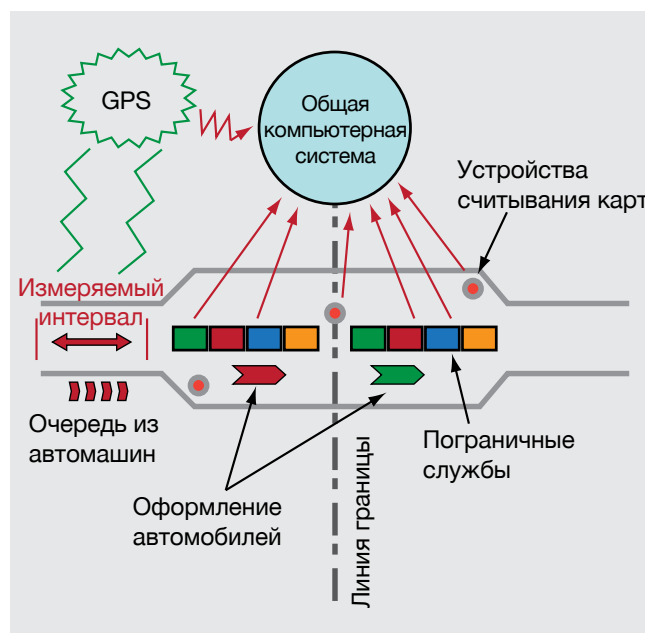


- результаты обоих исследований объединяются для получения характеристики исходного состояния на местах.
- 4. Организуется регулярное наблюдение и сбор данных. Местные группы определяют – с определенной гибкостью – даты, которые при необходимости могут меняться в последнюю минуту.
- Собранные данные анализируются и сопоставляются с данными об исходном состоянии.
- 5. Проводятся опросы среди пользователей (упрощение формальностей). Эти опросы осуществляются на национальном уровне, а также на местах. Полученные результаты сопоставляются.
- Результаты местных опросов сопоставляются с данными о времени и эффективности, полученными в ходе наблюдений. При значительных расхождениях проводятся дополнительные проверки.
- Проводятся беседы с небольшой выборкой водителей.
- В справочных целях на будущее определяются итоговые выводы.
- 6. Параллельно начинается исследование процедур;
  - полученные результаты учитываются в итоговых выводах;
  - осуществляется подготовка процедурных и организационных реформ как в рамках отдельных служб, так и на межведомственном уровне.
- Результаты последующих исследований в плане времени, затрат, доходов и выявляемости нарушений сопоставляются с итоговыми выводами. Изменения указываются в виде процента от исходного уровня.*
- 7. Окончательный результат состоит из ряда подобранных субиндикаторов:
  - время:
    - разбивка между постами контроля;
    - общее время ожидания;
    - исходный индекс восприятия и удовлетворенности;

- сбор дохода (если имеется);
- процент досматриваемых грузов (норма контроля);
- выявляемость нарушений;
- переоценка дохода (если имеется) как подмножество выявленных нарушений.
- 8. Если оценка эффективности работы происходит одновременно в соседних странах, полученные результаты сопоставляются. При этом:
  - может определяться рейтинг;
  - анализируются и принимаются во внимание различия.
- 9. Оценка эффективности работы транспортных коридоров:
  - на въезде и выезде применяется одна и та же методика;
  - водителям выдаются путевые дневники (отчетные бланки), где указываются все остановки;
  - на выезде из коридора проводятся интервью с водителями из более ограниченной выборки.
- 10. Оценка эффективности работы служб на железнодорожном транспорте:
  - наблюдатели отсутствуют;
  - сбор данных в пунктах отправления и прибытия осуществляется по факту путем изучения железнодорожной и таможенной документации.
- 11. Морские порты:
  - аналогично железнодорожному транспорту;
  - источниками данных являются: (i) начальник порта (прибывающие суда); (ii) судовые агенты (разгрузка); (iii) таможенные органы (очистка товаров или их размещение на приписном таможенном складе); (iv) администрация порта (хранение на складах и вывоз).

очереди, и эти данные затем вводятся в индивидуальную учетную запись грузовика, создаваемую в момент его въезда на территорию пограничного пункта. На рис. 9.3 показано, как используется совместная межведомственная система, которая считывает номерные знаки автомобилей, паспортные данные, а также информацию из таможенной и иной документации.

**Рис. 9.3 Комбинация спутниковой системы и устройств для считывания карт**



**Еще один метод заключается в отслеживании передвижения автомобилей с помощью технологии GPS или RFID (радиочастотная идентификация).** Автоматически отслеживать перемещение автомобилей по транзитным маршрутам можно следующими двумя способами, допускающими одновременное применение электронных пломб, приемопередатчиков и смарт-карт, выдаваемых водителям:

- **Пассивное слежение.** Водитель знает (а в некоторых обстоятельствах может и не знать) о том, что на его автомобиле установлено устройство слежения. При отклонении автомобиля от маршрута или остановке устройство посылает сигнал тревоги, и вместо потенциального происшествия выезжают сотрудники правоохранительных органов. В данном случае возникают следующие сложности: (i) необходимо предусматривать меры, чтобы устройство слежения не могло быть нейтрализовано или переставлено на другой автомобиль; (ii) поиск автомобиля в большой стране вызывает затруднения; (iii) для того, чтобы следить за движением всех автомобилей в реальном времени, требуются значительные людские ресурсы.
- **Активное слежение.** Водитель добровольно соглашается на установку устройства слежения, а взамен получает право на ускоренное пересечение границы, если он следует в соответствии с графиком по

установленному маршруту. В таком случае водители обычно охотнее соглашаются оплачивать установку устройств слежения на свой автотранспорт. Данная система более эффективна, поскольку для ее функционирования требуется гораздо меньше ресурсов.

В прошлом применялись – обычно успешно – и **другие методы** для проверки утверждений (например, о коррупции), которые было трудно доказать, не говоря уже о том, чтобы определить их в количественной форме. Самой известной стала история, когда в грузовике рядом с водителем находился сам министр внутренних дел, лично отмечавший все случаи остановки автомобиля дорожной полицией и последующего вымогательства взятки. На следующий день своих должностей лишились многие сотрудники дорожной полиции.

### 9.4.3 Оценка эффективности работы: введение в постоянную практику

Как показывает опыт, внедрение данной методики особых затруднений не вызывает, поскольку персонал контролирующих служб на границе вполне понимает, что представляет собой оценка эффективности работы. Однако необходимо обеспечить согласованность методик и действий между разными странами, а также между различными службами и организациями одной и той же страны. В силу этого желательно разработать международный стандарт, чтобы обеспечить (i) регулярность сбора данных, (ii) единообразие методики и (iii) общность правил интерпретации и применения результатов. Такой стандарт способствовал бы также распространению полезного опыта в регионе.

### Институциональные инструменты

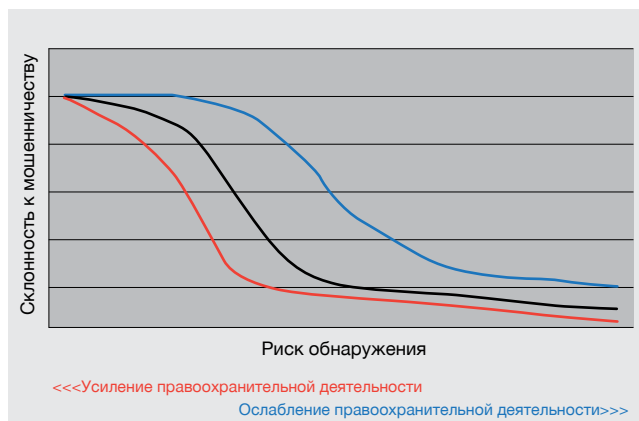
Многие международные организации и международные финансовые учреждения активно способствуют облегчению торговли и транспортных перевозок, разрабатывают и публикуют стандарты и рекомендации относительно порядка пересечения границ. Но какие-либо конкретные руководства по оценке эффективности работы отсутствуют, хотя они могли бы принести пользу в плане согласования методик и продвижения практики сравнительной оценки. Таким образом, представляется необходимым заключение международного соглашения или конвенции, которые послужили бы основой для разработки унифицированной системы оценки работы. Логично было бы оформить такой документ в виде специального приложения к двум соответствующим важным инструментам, а именно к Международной конвенции ООН (Европейская экономическая комиссия ООН) о согласовании условий проведения контроля грузов на границах и к пересмотренной Международной конвенции ВТамО об упрощении и гармонизации таможенных процедур.

Подписание международного соглашения об индикаторах не только способствовало бы гармонизации процедур, но и подтолкнуло бы страны к систематическому прове-

дению оценки эффективности работы. А это, в свою очередь, послужило бы следующим трем целям:

- *Сравнительная оценка.* Примеры передовой практики не всегда присутствуют там, где кажется, что они есть, и для переоценки результатов деятельности полезную роль может сыграть сопоставление данных в региональном или международном масштабе. И хотя ориентиры для сравнительной оценки, безусловно, должны учитывать социально-культурные условия соответствующей страны, для многих стран можно установить широкие стандарты. Не следует пренебрегать значением успешных и достойных подражания реформ в какой-то отдельной стране.
- *Моделирование.* При правильном использовании индикаторы эффективности работы можно применять для изучения процедур и для оценки воздействия новых подходов на все критерии, касающиеся пограничного контроля. Они позволяют удерживать норму досмотра грузов и нормы других видов контроля на уровне, обеспечивающем оптимальную выявляемость нарушений, как в масштабах отдельных пограничных пунктов, так и в масштабах всей страны в целом. Затем они могут способствовать определению моделей соблюдения законности и выбору решений в области обеспечения правопорядка и стратегии контроля.

**График 9.9 Оценка соблюдения законности в заданных условиях**



На графике 9.9 склонность к мошенничеству является функцией риска обнаружения и более или менее быстро снижается в зависимости от уровня правоохранительной деятельности и степени наказания. Меры контроля отличаются максимальной эффективностью именно в местах изгиба кривых. Индикаторы эффективности работы могут помочь: (i) определить исходный уровень склонности к мошенничеству; (ii) оценить результаты при данном уровне правоохранительной деятельности. Эту модель можно уточнять с учетом видов мошенничества (например, мелкие правонарушения, связанные

с контрабандой, серьезные правонарушения, касающиеся оценки стоимости товаров). Сбор необходимых данных для моделирования осуществляется в процессе международных сравнений. Модель можно расширить таким образом, чтобы она учитывала такой показатель, как уровень укомплектованности персоналом, исходя из экономической эффективности разных дежурных смен, или чтобы она позволяла определять предельную стоимость выявления нарушений и, таким образом, превращалась в инструмент административного управления.

- *Проектирование и прогнозирование.* Когда рассматривается вопрос о строительстве нового пограничного пункта, при расчете его пропускной способности обычно обращают внимание на количество полос движения и практически не учитывают такой фактор, как продолжительность оформления (или ожидания в очередях). Вопрос приобретает еще большую актуальность, если пограничный пункт используется совместно со службами соседней страны. Как показывает нижеприведенная матрица, данные о показателях работы можно использовать для построения моделей. Чтобы определить наиболее подходящий вариант проекта пограничного пункта, в модель можно вводить такие переменные, как интенсивность дорожного движения, приемлемая длина очереди или приемлемое время ожидания. Подобная матрица может использоваться также для определения необходимого количества полос движения, а также численности персонала дежурной смены.

### **Индекс эффективности работы контролирующих служб на границе**

Оценка работы может использоваться также для определения рейтинга пограничных пунктов с точки зрения результативности и упрощения формальностей. Для оценки предоставляемых услуг и их эффективности следует ввести понятие качества. В связи с этим необходимо отметить следующие моменты.

- Персоналу контролирующих служб на границе прежде всего следует перестать подозревать всех подряд и перейти на принципы более дружелюбного отношения к клиентам. Их роль заключается в том, чтобы обеспечивать соблюдение импортерами и путешественниками законов соответствующей страны. Это отнюдь не предполагает высокомерное или невнимательное отношение к ним. Опыт показывает, что там, где контролирующие службы на границе отличаются более дружелюбным отношением к клиентам, дела с выявляемостью нарушений и добровольным соблюдением установленных требований обычно обстоят лучше. Профессионализм, а также способность отличать добросовестных операторов и путешественников от нечестных играют огромную

**Таблица 9.4 Матрица пропускной способности пограничного пункта**

Среднее время	Кол-во автомобилей			Общее время			Среднее индивидуальное время		
	v1	v2	v3	v1	v2	v3	v1	v2	v3
5	10	20	30	50	100	150	27,5	52,5	77,5
10	10	20	30	100	200	300	55	105	155
15	10	20	30	150	300	450	82,5	157,5	232,5
20	10	20	30	200	400	600	110	210	310

Время в зависимости от количества полос (мин.)								
v1			v2			v3		
1	2	3	1	2	3	1	2	3
50	25	16,667	100	50	33,333	150	75	50
100	50	33,333	200	100	66,667	300	150	100
150	75	50	300	150	100	450	225	150
200	100	66,667	400	200	133,33	600	300	200

Среднее время								
v1			v2			v3		
1	2	3	1	2	3	1	2	3
27,5	13,75	9,1667	53	26,25	17,5	77,5	38,75	25,833
55	27,5	18,333	105	52,5	35	155	77,5	51,667
82,5	41,25	27,5	158	78,75	52,5	232,5	116,25	77,5
110	55	36,667	210	105	70	310	155	103,33

Длина очереди в зависимости от количества полос								
v1			v2			v3		
1	2	3	1	2	3	1	2	3
120	60	40	240	120	80	360	180	120

Длина дорожки (м): 12.

\* Желтым фоном отмечены переменные величины.

роль в повышении авторитета контролирующих служб на границе и способствуют соблюдению законов и правил большинством пересекающих границу лиц.

- Сотрудники контролирующих служб должны ощущать себя членами единой команды, интересы которой стоят выше межведомственного соперничества и неприязни. Каждое должностное лицо, работающее на пограничном пункте, должно чувствовать ответственность за престиж своей страны и понимать, что оно лично содействует его поддержанию и развитию экономики. Этому пониманию способствуют местные и национальные индикаторы.
- Результативность работы необходимо признавать и, по возможности, подтверждать. Подход, ориентированный на повсеместное обеспечение качества, будет служить интересам как торговых организаций, так и контролирующих пограничных служб. Поощрение работников за успехи в коллективной работе будет усиливать у них чувство сопричастности к реформам и повышать их удовлетворенность работой.
- Ежегодное определение лучших пограничных пунктов – желательно по обе стороны границы – поможет транспортным компаниям выбирать более рациональные маршруты и будет способствовать их совместному с контролирующими пограничными службами участию в борьбе с мошенничеством и коррупцией.



**ВСТАВКА 9.8****Возможный составной индекс эффективности работы контролирующих служб на границе**

Все переменные, представленные в таблице 9.4, можно объединить в один, не вызывающий сомнений сводный количественный индикатор работы контролирующих пограничных служб. Он будет ориентирован в первую очередь на упрощение формальностей (например, время ожидания), но в то же время должен учитывать статистические данные о досмотре грузов и выявлении нарушений.

Необходимо осуществить сбор данных о времени прохождения процедур по меньшей мере на двух крупных пунктах пересечения границы и определить средние значения по стране, обращая внимание на объемы перевозок на каждом пограничном пункте. Общее время будет корректироваться с учетом рабочей нагрузки и количества оформляемых автомобилей в расчете на одного сотрудника. При повторной корректировке необходимо будет принимать во внимание выявляемость нарушений. Возможный порядок расчета этого индикатора показан в нижеприведенной матрице (чем ниже значение индикатора, тем выше эффективность работы). Впоследствии данный индикатор можно будет использовать для региональных и международных сравнений. В конечном счете он может послужить в качестве основы для того или иного вида сертификации, например, по стандарту ISO 9000.

Кол-во объектов

2

Перевозки				Средневзвешенное значение	
Объект	Сред. время	Кол-во авт.	%	Местное	Национальное
A	1	800	88,89%	0,89	6,00
B	100	100	11,11%	11,11	

Кол-во автомобилей/численность персонала (индекс продуктивности)

	Персонал	Автомобили	%	Коэффициент	Коррекция	Местный индекс
A	10	800	88,89%	80,00	0,01	0,01
B	12	100	11,11%	8,33	0,12	0,01
						0,01

Кол-во выявленных нарушений/кол-во досмотров (индекс результативности)

	Выявленные нарушения	% перевозок	Персонал	Местный индекс
A	4	0,50%	0,4	0,005
B	1	1,00%	0,08	0,01
				0,11

Составной индекс

Время/работа	0,73
+правоохранит. деят.	6,67

**Заключение**

Оценка эффективности работы контролирующих пограничных служб с помощью научных средств никак не учитывает такую серьезную проблему, как коррупция. Инструменты, позволяющие непосредственно оценивать реальные масштабы взяточничества, пока не разработаны, хотя предпринимаемые попытки классификации этого явления облегчают его понимание. Но одно из преимуществ индикаторов эффективности работы заключается в том, что они помогают анализировать процессы и этапы действий, при которых представители государственной власти, вступающие в отношения с владельцами материальных средств, могут скрытно по собственному усмотрению

использовать свои полномочия. И поэтому индикаторы работы вполне могут способствовать сокращению масштабов коррупции.

Было также доказано, что чиновники, которые испытывают чувство удовлетворенности работой и ощущают свое признание, менее склонны к коррупции независимо от размера заработной платы. Пролить дополнительный свет на это могут индикаторы удовлетворенности работой и индикаторы качества операционной среды.

Наконец, прозрачный подход к обеспечению пограничного режима (управлению на границе) наряду с опубликованием данных о времени, затрачиваемом на пересечение границы, будет в значительной степени способствовать

взаимному положительному воздействию стран и служб и совместному выступлению операторов против непрофессионального отношения. В завершение настоящей главы мы хотели бы снова заявить о своей поддержке всестороннего глобального подхода, направленного на укрепле-

ние партнерских отношений – как между таможенными службами разных стран, так и между таможенными службами и частным сектором – и на расширение трансграничного сотрудничества.

## Библиография

“Benchmarking: How to Make the Best Decisions for your Practice” [html]. См.

[www.nuesoft.com/news-events/medical-practice-benchmarking.html](http://www.nuesoft.com/news-events/medical-practice-benchmarking.html) [последнее посещение сайта 5 декабря 2011 г.].

Camp, Robert C., *Benchmarking: The Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance* (Milwaukee, WI; Quality Press, 1989).

Stage-Gate International, “What are the Benefits of Benchmarking?” См.

[www.stagegatebenchmarking.com/benchmarking\\_benefits.php](http://www.stagegatebenchmarking.com/benchmarking_benefits.php) [последнее посещение сайта 5 декабря 2011 г.].

UNECE, *International Convention on the Harmonization of Frontier Controls of Goods* [pdf]. См.

[www.unece.org/trans/conventn/harmonie.pdf](http://www.unece.org/trans/conventn/harmonie.pdf) [последнее посещение сайта 5 декабря 2011 г.].

WCO, *Customs International Benchmarking Manual*, 2002 [pdf]. См.

[www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Procedures%20and%20Facilitation/Benchmarking%20Manual\\_ENG.pdf](http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Procedures%20and%20Facilitation/Benchmarking%20Manual_ENG.pdf) [последнее посещение сайта 5 декабря 2011 г.].

WCO, *Revised Kyoto Convention (International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures)* [html].

См. [www.wcoomd.org/Kyoto\\_New/Content/content.html](http://www.wcoomd.org/Kyoto_New/Content/content.html) [последнее посещение сайта 27 сентября 2011 г.].

World Customs Organization (Всемирная таможенная организация) [вебсайт]: [www.wcoomd.org/home.htm](http://www.wcoomd.org/home.htm)

World Bank Group, *TTFSE Manual* [doc]. См.

[http://lnweb90.worldbank.org/ECA/Transport.nsf/ExtECADocByUnid/8AC3260C40128FF985256C47006D5302/\\$file/TTFSE%20Manual.doc](http://lnweb90.worldbank.org/ECA/Transport.nsf/ExtECADocByUnid/8AC3260C40128FF985256C47006D5302/$file/TTFSE%20Manual.doc) [последнее посещение сайта 5 декабря 2011 г.].



# Приложение 1. Пограничные термины

- 1.1 Государственные границы
- 1.2 Морские границы
- 1.3 Воздушные границы
- 1.4 Внутренние водные пути
- 1.5 Проявления суверенитета государства на границе
- 1.6 Пограничные зоны
- 1.7 Таможенная территория
- 1.8 Пограничные пункты
- 1.9 Пограничные функции и институты
- 1.10 Пограничные споры

## Библиография

*Вставка 1.1. Определение термина «порт ввоза», принятое в США*

*Вставка 1.2 Определение пограничного пункта, которое дает Всемирный банк*

### 1.1 Государственные границы

В соответствии с нормами международного права государственная граница – это линия, которая разделяет территории, находящиеся под суверенитетом разных государств. Она разделяет два суверенных государства и определяет пределы государственной принадлежности. Государственные границы зачастую отражают формировавшиеся на протяжении многих веков разделительные линии между местами проживания людей, говорящих на разных языках, принадлежащих к разным этническим группам или придерживающихся разных традиций. И хотя любое государство имеет право препятствовать деятельности другой страны на своей территории, в некоторых случаях применение определенных элементов иностранного права представляется возможным.<sup>1</sup>

Государственные границы носят универсальный характер. Они сохраняются, даже если государства – например, в Шенгенской зоне – договорились о постепенной отмене пограничных проверок и формальностей. То же самое относится и к единому рынку ЕС: обычные таможенные формальности между государствами-членами упразднены, но государственные границы остаются и в особых случаях пограничный контроль может восстанавливаться.<sup>2</sup>

### 1.2 Морские границы

Хотя, по логике, государственной границей должна была бы считаться береговая линия, для определения пределов применения суверенитета государств в море применяется целый ряд различных методов делимитации с учетом территориальных вод. *Береговые границы* включают в себя: (i) таможенную морскую зону шириной до 12 морских миль от берега, (ii) прилегающую таможенную зону шириной до 24 морских миль от берега и (iii) исключительную экономическую зону (ИЭЗ) шириной до 200 морских миль от берега. В зависимости от зоны меняется характер полномочий, которые вправе осуществлять государство. Например, в исключительной экономической зоне право преследования и задержания ограничено по сравнению с прилегающей зоной, которую часто называют территориальными водами. Когда море или пролив между двумя государствами слишком узки и не вмещают все эти зоны,

могут возникать проблемы. В соответствии с нормами международного права граница должна проходить посередине водоема. В таких случаях, безусловно, требуются соглашения, тщательно определяющие расположение береговой линии, особенно если она изрезана бухтами, заливами или фьордами.

### 1.3 Воздушные границы

В воздушном пространстве государственные границы теоретически проходят над линиями сухопутных границ и – над морем – над внешней границей территориальных вод. Понятие «воздушные границы» впервые появилось в 1909 г., когда Луи Блерио (Louis Bleriot) совершил на аэроплане перелет через Ла-Манш между Кале и Дувром.

### 1.4 Внутренние водные пути

Несмотря на то, что они находятся полностью на внутренней территории государства или государств, расположенных на их берегах, *внутренние водные пути* часто используются в целях международного судоходства. Вопросы, касающиеся суверенитета и свободы транзитного передвижения по внутренним водным путям, регулируются в каждом отдельном случае специальными международными соглашениями (например, о Дунайской комиссии).

### 1.5 Проявление суверенитета государства на границе

Одним из *проявлений государственного суверенитета* является право устанавливать правила в отношении въезда лиц, автотранспортных средств и ввоза товаров, а также в отношении обложения товаров таможенными пошлинами и взимания других сборов, включая НДС и акциз. И хотя многие из таких правил и обязанностей все чаще регулируются международными соглашениями, они по-прежнему остаются прерогативой того государства, чья граница пересекается.<sup>3</sup> Таким образом, на границе осуществляется первоначальная оценка соответствия законодательству страны въезда или – в случае действия международного договора – соответствия законодательству группы стран, являющихся членами экономической или политической организации. Например, на границе между Беларуссией и ее западными соседями белорусские таможенники производят таможенную очистку товаров для их последующего ввоза (а) в Беларуссию и (б) в Россию (в надлежащих случаях).

Международные государственные границы не следует путать с административными границами, расположенными в пределах одного и того же государства. Последние не являются собственно государственными границами, хотя и могут разделять территории с разными законами и ставками таможенной пошлины, особенно в случае федеративного устройства страны. Это может относиться к налоговым режимам, например, к ставкам НДС или внутренним пошлинам, представляющим собой вид акциза с разными ставками в разных провинциях или даже городах. В прежние времена для обеспечения подобных режимов требовались внутренние контрольно-пропускные пункты. В настоящее время на смену этим контрольно-пропускным пунктам все чаще приходят системы централизованного управления и проверка мест назначения (например, взимание НДС согласно принципу места назначения или – в случае с Евросоюзом – использование централизованной базы данных по НДС, в которой применяются разные ставки).

### 1.6 Пограничные зоны

Термин *«пограничная зона»* употребляется в трех значениях.

Во-первых, он используется для обозначения района, расположенного по обе стороны государственной границы и представляющего собой единую социальную, экономическую или этническую единицу. Особенно наглядные примеры районов подобного типа

<sup>1</sup> Допускается создание смежных пограничных пунктов и их совместная деятельность. Но осуществление арестов на территории иностранного государства является незаконным, если только это не предусматривается в специальном соглашении.

<sup>2</sup> Например, как это было сделано перед саммитом «Группы восьми» в июле 2009 г. в Аквиле, когда в целях усиления безопасности Италия приостановила действие Шенгенского договора, отменяющего пограничный контроль на материковой части Европы. В течение того периода все лица, въезжавшие в Италию и выезжавшие из нее, были обязаны предъявлять паспорт. В 1996 г. Франция также временно восстановила проверки на границе с Бельгией в целях борьбы с наркоторговлей.

<sup>3</sup> Тем не менее, международные соглашения все равно имеют обязательную силу.

Например, ввозимые товары, проходящие таможенную очистку на одной из внешних границ ЕС, должны облагаться пошлиной по общему для Евросоюза тарифу, даже если они следуют в другую страну ЕС. Лица, пересекающие границу Шенгенской зоны, точно так же должны проходить первоначальный контроль, результаты которого затем признаются всеми остальными членами Шенгенского соглашения.

можно найти там, где государственные границы устанавливались иностранными державами, например, в Африке, где в XIX столетии колониальные державы разделяли территории с однородным этническим составом населения на разные страны. Кроме того, пограничные зоны часто определяются рынками, обслуживающими население по обе стороны государственной границы (подобная ситуация позволяет получать значительный доход местным поставщикам).<sup>4</sup>

Во-вторых, термин «пограничная зона» иногда означает полосу с одной или с другой стороны государственной границы.<sup>5</sup> Назначение таких зон – борьба с контрабандой. Поскольку приграничные районы часто используются для укрытия больших партий контрабандных товаров, предназначенных для дальнейшей поставки на внутренние рынки мелкими партиями, в западноевропейских странах сотрудникам таможенных органов в этих районах предоставлены такие же права на обыск и арест, как и на пунктах пересечения границы. Такой принцип применяется иногда и в других странах, например в Соединенных Штатах, где при преследовании правонарушителей от границы вглубь страны сотрудники таможни не наделяются такими же полномочиями, как и на самой границе. Некоторые страны, например Франция, распространяют понятие пограничной зоны на всю свою территорию, если речь идет об определенных запрещенных товарах, таких как наркотики, оружие и поддельная продукция, а также о высокоактивных товарах, таких как табак и алкоголь.

В-третьих, термин «пограничная зона» используется в узком смысле для обозначения зоны контроля на пограничном пункте, где сотрудники контролирующих пограничных служб имеют право проводить проверки, или зоны контроля на объекте, расположенном внутри страны (например, внутренний таможенный склад, логистический центр таможенной очистки или терминал).

## 1.7 Таможенная территория

Понятие «таможенная территория» зафиксировано в таможенном законодательстве, где определяются сферы применения таможенных кодексов, законов и правил. Все импортные товары, реализуемые в пределах таможенной территории, должны проходить соответствующее оформление таможенными органами. В большинстве случаев таможенная территория совпадает с территорией страны, но существуют определенные исключения. Таможенная территория не включает в себя, к примеру, анклав. Из нее могут быть специально исключены и другие участки, такие как свободные промышленные зоны. Если говорить о Евросоюзе, то в его таможенную территорию не входят такие части его географической территории, как Гренадия, некоторые заморские владения и департаменты Франции (Сен-Пьер и Микелон) и испанские анклав Сеута и Мелилья.

## 1.8 Пограничные пункты

*Пограничный пункт* – это место, где проводятся проверки в целях обеспечения соответствия всех действий, связанных с пересечением государственной границы, требованиям национального законодательства. Какого-то одного общепринятого термина для обозначения пограничных пунктов не существует, и поэтому они называются по-разному: пункты пересечения границы, пограничные посты, контрольно-пропускные пункты, пункты пропуска через границу, пограничные порты. В Афганистане они называются «сухопутными портами», а в США – «портами ввоза».

Нижеприведенная вставка 1.1 составлена на основе материалов из «Полного руководства по проектированию зданий» (*Whole Building Design Guide*), разработанного Национальным институтом строительных технологий США (Covway, 2010).

<sup>4</sup> Только на одном крупном пункте пересечения казахстанско-китайской границы, через который ежедневно проходило 1300 торговцев, годовой товарооборот в 2007 г. составил 11 млн. долл. США; см. The World Bank (August 2007) Cross-border Trade within the Central Asia Regional Economic Cooperation [pdf]. См. [www.carecinstitute.org/uploads/docs/Cross-Border-Trade-CAREC.pdf](http://www.carecinstitute.org/uploads/docs/Cross-Border-Trade-CAREC.pdf) [последнее посещение сайта 16 марта 2011 г.].

<sup>5</sup> Во Франции это называется «зоной таможенного контроля».

### Вставка 1.1 Определение термина «порт ввоза», принятое в США

Наземный порт ввоза, или въезда – это объект, обеспечивающий контролируемый въезд (ввоз) и выезд (вывоз) из Соединенных Штатов лиц и материалов на коммерческих и некоммерческих автотранспортных средствах, на железнодорожном транспорте и в пешем порядке. Он является местом для контактов с въезжающими или покидающими страну путешественниками в целях сбора пошлин и налогов; осуществления правоприменительных действий; предотвращения незаконного проникновения на территорию страны иммигрантов; предотвращения ввоза на территорию страны вредных растений и ограниченных к ввозу животных, возбудителей болезней человека и животных; проверки экспортной документации; регистрации представляющих особую ценность предметов, временно вывозимых из страны, а также коммерческих операций. Наземные порты ввоза могут располагаться на границах с Канадой и Мексикой – сухопутных и проходящих по внутренним водоемам. Наземный порт ввоза представляет собой сооружение, находящееся в собственности или в аренде у Администрации общих служб (General Services Administration) или у одного из управлений Федеральной инспекционной службы (Federal Inspection Services). Как правило, наземные порты ввоза функционируют круглогодично. Однако некоторые из них из-за особенностей местных климатических условий работают по сезонному графику, а некоторые – не круглосуточно.

Пограничные пункты могут располагаться непосредственно на линии государственной границы или рядом с ней, а могут находиться и в удалении от нее – в глубине территории страны. В таких случаях применяемые процедуры и инфраструктура должны быть приспособлены таким образом, чтобы никому не удалось избежать пограничных проверок. В некоторых странах посещение пограничных пунктов является необязательным, и лицам, пользующимся особыми льготами и привилегиями, разрешается пересекать границу минуя их. В этих случаях дорога, ведущая от линии границы к пограничному пункту, обычно называется «утвержденным таможенным маршрутом». В некоторых странах у каждого контролирующего органа на границе может быть свой, отдельный пограничный пункт (т.е. отдельный пограничный пункт для иммиграционного контроля и отдельный пункт для таможенной службы), а при совмещенном контроле пограничный пункт одного государства может располагаться на территории другого. Пограничные пункты двух соседних стран обычно располагаются попарно, но иногда в пограничных процедурах участвуют одновременно три страны, например, как в случае с пограничным контролем в пересекающих Ла-Манш скоростных поездах между Лондоном, Парижем и Брюсселем. В этом случае пограничный пункт является передвижным: офисные помещения, помещения для задержанных располагаются в самом поезде, где осуществляются проверки пассажиров и все остальные пограничные формальности.

Во вставке 1.2 приведено определение пограничного пункта, которое дает Всемирный банк (World Bank, 2004, р. 2).

### Вставка 1.2 Определение пограничного пункта, которое дает Всемирный банк

Пограничный пункт – это место, где в административном порядке устанавливается суверенитет страны. Он должен обеспечивать эффективную обработку легальных пассажиров и грузопотоков, располагать средствами для выявления нарушений и в то же время создавать благоприятный образ страны. Необходимо, чтобы пограничный пункт не задерживал движение этих потоков, и, в случае образования очередей и заторов, приоритет следует всегда отдавать ускорению движения, поскольку для осуществления дополнительного контроля существуют и другие средства (т.е. «страховочная сетка») за пределами пограничного пункта.

## 1.9 Пограничные функции и институты

Пограничные процедуры часто, хотя и не всегда, разделяются на контроль лиц, товаров и автотранспортных средств. В то время как между коммерческими и некоммерческими перевозками можно провести относительно четкое различие, процедуры контроля лиц и автотранспортных средств иногда частично перекрывают друг друга.

Контроль *лиц* осуществляется прежде всего в целях соблюдения иммиграционного законодательства, а также с дополнительной целью выявления и задержания преступников. Контролем лиц занимаются иммиграционные власти, пограничная полиция или, в некоторых случаях, пограничная охрана (войска). В настоящем справочнике при описании процедур, связанных с иммиграционным контролем, подразумевается любая из этих трех организаций.

Контролем *товаров* занимаются обычно таможенные органы. Однако при наличии подозрений в перевозке наркотиков, оружия, незадекларированных или запрещенных товаров досматривать грузы может и пограничная полиция. Иногда досмотр товаров проводят также представители ветеринарного и фитосанитарного контроля или организаций по стандартизации и защите прав потребителей. Полномочия по проведению всех этих проверок могут передаваться и таможенным органам.

Контроль за *коммерческим автотранспортом* осуществляют дорожные власти, например министерство транспорта, а иногда и пограничная полиция. В целях обнаружения иммигрантов с нерегулируемым статусом досматривать коммерческий автотранспорт могут и представители иммиграционных властей.

*Личный автотранспорт* досматривается таможенными органами, а иногда и пограничной полицией.

Чтобы уменьшить дублирование функций, задачи различных контролирующих пограничных служб разграничиваются. Однако такое разграничение не всегда полезно.

В соответствии с устоявшимися, но еще нечеткими стереотипами мышления контролем лиц занимается пограничная полиция, а контролем товаров – таможенная служба. Таким образом, теоретически сотрудники таможенной службы не должны проверять удостоверения личности и паспорта водителей и прочих лиц, пересекающих границу, потому что это является обязанностью пограничной полиции. На многих пунктах пересечения границы, в соответствии с установившейся практикой, пограничная полиция не имеет права досматривать автотранспортные средства и грузы. Но такая практика контрпродуктивна, так как установление личности водителя – это необходимый элемент в системе управления рисками для таможенных органов, а у пограничной полиции, в свою очередь, могут быть веские основания для проверки грузов, перевозимых железнодорожным, автомобильным или морским транспортом. Кроме того, различные службы могут проводить одни и те же проверки – например, взвешивание автотранспорта – в разных целях. Традиционное разграничение задач между представителями различных ведомств на пограничных пунктах влечет за собой риск фрагментации информации и данных.

## 1.10 Пограничные споры

Государственные границы часто проходят по естественным границам, таким как береговые линии, реки и горные хребты, либо – в некоторых случаях – по линиям географической долготы и широты (например, граница между Соединенными Штатами и Канадой). Определение границы может представлять проблему, и разногласия по этому поводу способны приводить к серьезным инцидентам и задержкам в движении потоков грузов и пассажиров.

### Библиография

Conway, Brian, 2010, "Land Port of Entry", in Whole Building Design Guide, programme of the National Institute of Building Sciences [php]. См. [www.wbdg.org/design/land\\_port.php](http://www.wbdg.org/design/land_port.php) [последнее посещение сайта 5 декабря 2011 г.].

The World Bank, 2004, *Guidelines for Land Road Border Stations* [pdf]. См. [www.worldbank.org/afr/ssatp/Resources/RegionalDocuments/BorderStations\\_Guidelines.pdf](http://www.worldbank.org/afr/ssatp/Resources/RegionalDocuments/BorderStations_Guidelines.pdf) [последнее посещение сайта 15 марта 2011 г.].

# Приложение 2. Международные организации

## 2.1 «Семья» Организации Объединенных Наций

- 2.1.1 *Международная морская организация (ИМО)*
- 2.1.2 *Комиссия ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ)*
- 2.1.3 *Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД)*
- 2.1.4 *Программа развития ООН (ПРООН)*
- 2.1.5 *Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН)*
- 2.1.6 *Экономическая и социальная комиссия ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО ООН)*
- 2.1.7 *Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО)*
- 2.1.8 *Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН)*
- 2.1.9 *Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС)*

## 2.2 Международные межправительственные организации

- 2.2.1 *Международная организация труда (МОТ)*
- 2.2.2 *Международный валютный фонд (МВФ)*
- 2.2.3 *ИНТЕРПОЛ*
- 2.2.4 *Международная организация по миграции (МОМ)*
- 2.2.5 *Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)*
- 2.2.6 *Организация по запрещению химического оружия (ОЗХО)*
- 2.2.7 *Межправительственная организация по международным железнодорожным перевозкам (ОТИФ)*
- 2.2.8 *Вассенаарские договоренности*
- 2.2.9 *Всемирный банк (ВБ)*
- 2.2.10 *Всемирная таможенная организация (ВТамО)*
- 2.2.11 *Всемирная торговая организация (ВТО)*

## 2.3 Региональные межправительственные организации

- 2.3.1 *Азиатский банк развития (АБР)*
- 2.3.2 *Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН)*
- 2.3.3 *Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС)*
- 2.3.4 *Европейский комитет по стандартизации (СЕН)*
- 2.3.5 *Содружество Независимых Государств (СНГ)*
- 2.3.6 *Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС)*
- 2.3.7 *Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ)*
- 2.3.8 *Европейский Союз (ЕС)*
- 2.3.9 *Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)*

## 2.4 Неправительственные организации

- 2.4.1 *Глобальное партнерство за содействие развитию транспорта и торговли (GFPTT)*
- 2.4.2 *Международная торговая палата (МТП)*
- 2.4.3 *Международная палата по судоходству (МПС)*
- 2.4.4 *Международная организация по стандартизации (ИСО)*
- 2.4.5 *Международный союз автомобильного транспорта (МСАТ)*
- 2.4.6 *«Транспэрэнси Интернэшнл»*

## Заключение

## Введение

Международная торговля, как основа глобальной экономики, является объектом пристального внимания со стороны весьма большого числа международных организаций. Поскольку для глобальной торговли требуются специальные знания самого разного рода, эти международные организации занимаются весьма широким спектром вопросов – от безопасности до образования. В настоящем приложении вашему вниманию будут представлены некоторые из таких организаций: сначала будет рассмотрена группа международных учреждений, входящих в «семью» ООН, затем будет рассказано о различных международных и региональных межправительственных организациях и, в заключение, о некоторых неправительственных организациях.

## 2.1 «Семья» Организации Объединенных Наций

### 2.1.1 Международная морская организация (ИМО)

Международная морская организация – специализированное учреждение в системе ООН, которое занимается вопросами надежности и безопасности судоходства и предотвращения загрязнения моря с судов.

В 1948 г. в Женеве была принята конвенция об официальном учреждении Межправительственной морской консультативной организации (ИМКО). Эта конвенция вступила в силу в 1958 г., и в следующем году новая организация провела свое первое заседание. В 1982 г. она была переименована в Международную морскую организацию (ИМО).

В статье 1(а) конвенции сформулирована цель организации, которая заключается в том, чтобы «обеспечивать механизм сотрудничества между правительствами в области правительственного регулирования и мероприятий, относящихся ко всякого рода техническим вопросам, затрагивающим международное торговое судоходство; содействовать всеобщему принятию самых высоких практически возможных норм в вопросах, касающихся безопасности на море, эффективности судоходства, предотвращения и ограничения загрязнения моря с судов». В связи с этим Международная морская организация уполномочена решать и соответствующие административно-правовые вопросы.

Для деятельности таможенных служб актуальное значение имеют такие направления работы ИМО, как обеспечение безопасности и облегчение торговли.

Сайт ИМО: [www.imo.org](http://www.imo.org)

### 2.1.2 Комиссия ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ)

Комиссия ООН по праву международной торговли была создана в 1966 г. Генеральной Ассамблеей ООН, признавшей, что расхождения, возникающие в результате применения законов различных государств по вопросам международной торговли, препятствуют торговому потоку.

Генеральная Ассамблея поручила Комиссии содействовать постепенному согласованию и унификации законов, касающихся международной торговли. С тех пор Комиссия стала основным правовым органом системы Организации Объединенных Наций в области международного торгового права.

Для проведения необходимой подготовительной работы по направлениям своей деятельности Комиссия создала шесть рабочих групп. В каждую рабочую группу входят представители всех государств-членов Комиссии. В настоящее время эти шесть рабочих групп занимаются следующими вопросами:

- закупки;
- арбитраж и согласительная процедура;
- урегулирование споров в режиме онлайн;
- электронная торговля;
- законодательство о несостоятельности;
- обеспечительные интересы.

На сайте ЮНСИТРАЛ имеются разделы с библиотечными и исследовательскими ресурсами, а также раздел, посвященный прецедентному праву.

Сайт ЮНСИТРАЛ: [www.uncitral.org](http://www.uncitral.org)

### 2.1.3 Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД)

ЮНКТАД как постоянная межправительственная организация была учреждена в 1964 г. Она была призвана заполнить пробел между такими организациями, как Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ) и Международный валютный фонд (МВФ), и заняться решением конкретных вопросов, касающихся развивающихся стран. Штаб-квартира ЮНКТАД находится в Женеве (Швейцария). Ее персонал состоит из приблизительно 400 сотрудников, а бюджет насчитывает 75 млн. долл. США, из которых 50 млн. составляют регулярный бюджет, а 25 млн. выделяются на фонды технического содействия. В настоящее время в ЮНКТАД насчитывается 193 члена.

Основная цель ЮНКТАД – содействовать интеграции развивающихся стран в мировую экономику. В мандате ЮНКТАД определены три ключевых задачи:

- служить форумом для межправительственных дискуссий;
- проводить исследования, в т. ч. анализ торговой политики;
- оказывать техническое содействие наименее развитым странам.

Одним из проектов ЮНКТАД, имеющих отношение к пограничному контролю и работе таможенных служб, является Автоматизированная система обработки таможенных данных (АСИКУДА), которая представляет собой компьютеризированную управляющую систему, охватывающую большинство внешнеторговых процедур. Более подробно об АСИКУДА рассказывается в настоящем руководстве в Главе 7 «Информационные технологии и бесконтактный досмотр».

Сайт ЮНКТАД: [www.unctad.org](http://www.unctad.org)

### 2.1.4 Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН)

Программа развития Организации Объединенных Наций является глобальной сетью ООН в области развития, выступающей за предоставление доступа к источникам знаний, опыта и ресурсов в целях содействия улучшению жизни населения. ПРООН действует в 166 странах. В процессе развития своего потенциала эти страны используют опыт и знания персонала ПРООН и широкого круга ее партнеров.

ПРООН помогает развивающимся странам привлекать и эффективно использовать помощь. Во всей своей деятельности ПРООН пропагандирует защиту прав человека и расширение общественного влияния женщин.

Представитель ПРООН в каждом страновом офисе, как правило, координирует деятельность ООН в области развития в данной стране. Путем такой координации ПРООН стремится обеспечить максимально эффективное использование помощи, получаемой от ООН и других международных организаций.

Сайт ПРООН: [www.undp.org](http://www.undp.org)

### 2.1.5 Европейская экономическая комиссия ООН (ЕЭК ООН)

Европейская экономическая комиссия ООН была учреждена в 1947 г. Экономическим и Социальным Советом ООН. ЕЭК является одной из пяти региональных комиссий ООН, ее штаб-квартира находится в Женеве. В число 56 государств-членов ЕЭК ООН входят страны Европейского Союза, СНГ, Восточной и Юго-Восточной Европы, а также США и Канада. В ее деятельности могут принимать участие и другие заинтересованные государства. Кроме этого, в деятельности ЕЭК в настоящее время регулярно участвуют более семидесяти НПО и профессиональных организаций.

Главная цель ЕЭК – содействие экономической интеграции в Европе. Обладая опытом в таких областях, как экономическое сотрудничество, энергетика, охрана окружающей среды, торговля, транспорт и статистика, ЕЭК проводит анализ и разрабатывает политические рекомендации, а также нормы, стандарты и конвенции. Все это помогает формулировать направления глобальной деятельности ООН в экономической сфере.

У Европейской экономической комиссии ООН девять основных направлений деятельности:

- экономическое сотрудничество и интеграция;
- политика в области охраны окружающей среды;
- жилищное хозяйство и землепользование;
- статистика;
- устойчивая энергетика;
- техническое сотрудничество;
- лесоматериалы;
- торговля;
- транспорт.

Для трансграничных перемещений актуальное значение имеет направление деятельности, связанное с транспортом.

Сайт ЕЭК ООН: [www.unecsc.org](http://www.unecsc.org)

### 2.1.6 Экономическая и социальная комиссия ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО ООН)

Экономическая и социальная комиссия ООН для Азии и Тихого океана, также учрежденная в 1947 г., является еще одной из пяти региональных комиссий ООН. Ее штаб-квартира расположена в Бангкоке (Таиланд). Регион, в котором действует эта комиссия, простирается от Турции на западе до Кирибати на востоке и от России на севере до Новой Зеландии на юге. Членами ЭСКАТО являются 62 государства. 58 из них находятся в Азиатско-тихоокеанском регионе, а оставшимися четырьмя являются Франция, Нидерланды, Великобритания и США. ЭСКАТО – самое большое учреждение ООН в Азиатско-тихоокеанском регионе.

ЭСКАТО занимается поиском решений важнейших проблем региона, осуществляя деятельность по следующим направлениям:

- макроэкономическая политика и развитие;
- статистика;
- субрегиональная деятельность в целях развития;
- торговля и инвестиции;
- транспорт;
- окружающая среда и устойчивое развитие;
- информационные технологии и снижение риска стихийных бедствий;
- социальное развитие.

Предметом внимания ЭСКАТО являются вопросы, наиболее эффективные пути решения которых лежат через региональное сотрудничество, в т. ч.:

- вопросы, с которыми сталкиваются все страны или какая-либо группа стран региона и для решения которых страны могут воспользоваться опытом друг друга;
- вопросы, решению которых помогает участие всех или части стран региона;
- вопросы, которые по своему характеру являются трансграничными или решению которых способствовали бы совместные усилия многих стран;
- острые или новые вопросы, для решения которых требуется дополнительная информационно-разъяснительная работа и переговоры.

Одним из проектов ЭСКАТО, имеющих непосредственное отношение к обеспечению пограничного режима, является внедрение методики «время-затраты-расстояние». Данная методика представляет собой весьма простое, но в то же время эффективное средство анализа транспортных перевозок. В частности, она позволяет не только подсчитывать затраты, связанные с транспортными перевозками, но и определять места, в которых перевозчик несет эти затраты. Для наглядной демонстрации результатов используются графики и схемы.

Преимущества такой методики весьма очевидны, поскольку она:

- проста в использовании;
- позволяет получать представление о транспортной ситуации практически в реальном масштабе времени;
- может применяться для мониторинга тенденций во времени;
- может применяться для определения наиболее оптимальных маршрутов;
- отличается доступностью для понимания.

Еще одно преимущество этой методики заключается в относительной простоте сбора и анализа необходимой информации. Всю требуемую информацию можно легко получить в транспортных компаниях и государственных учреждениях. А поскольку анализ собранных данных сводится всего лишь к простой математике,



этой методикой может пользоваться любой желающий.

Необходимые данные:

- маршрут (отправная точка, конечная точка и путь);
- вид транспорта (для каждого отрезка пути);
- длина каждого отрезка пути;
- время движения по каждому отрезку пути;
- стоимость проезда по каждому отрезку пути.

Сайт ЭСКАТО ООН: [www.unescap.org](http://www.unescap.org)

### 2.1.7 Организация Объединенных наций по промышленному развитию (ЮНИДО)

Организация ООН по промышленному развитию призвана помогать развивающимся странам в создании необходимой физической и институциональной инфраструктуры, удовлетворяющей техническим требованиям многосторонней системы торговли. В целях оказания комплексных услуг по техническому содействию и развитию потенциала ЮНИДО разработала специальный подход к развитию торгового потенциала под названием «конкурентоспособность, согласованность и взаимодействие».

В сотрудничестве со своим 171 государством-членом ЮНИДО отвечает за содействие промышленному развитию всех развивающихся стран. Штаб-квартира организации находится в Вене, но ее представительства имеются в 35 развивающихся странах. Благодаря этой обширной сети представительств, дополняемой рядом специализированных отделений на местах, занимающихся содействием инвестированию и передаче технологий и другими конкретными вопросами, ЮНИДО играет активную роль в данной области.

Сайт ЮНИДО: [www.unido.org](http://www.unido.org)

### 2.1.8 Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН)

УНП ООН было учреждено в 1997 г. как Управление по контролю над наркотиками и предупреждению преступности. Оно было создано путем объединения Программы ООН по международному контролю над наркотиками и Отдела по предупреждению преступности и уголовному правосудию венской штаб-квартиры ООН. Свое нынешнее название УНП получило в результате переименования в 2002 г.

Управление, штат сотрудников которого во всех странах насчитывает 500 чел., имеет штаб-квартиру в Вене, а также 21 местное отделение и бюро по связям в Брюсселе и Нью-Йорке.

УНП создавалось, чтобы оказывать ООН содействие в ее непрерывных усилиях по организации скоординированной и всесторонней работы, направленной на решение ряда взаимосвязанных проблем, таких как незаконная торговля и злоупотребление наркотиками, предупреждение преступности и уголовное правосудие, международный терроризм, коррупция. УНП реализует свои цели, осуществляя три основные функции, а именно проводит исследования, обеспечивает руководство и оказывает поддержку. УНП помогает правительствам в принятии и реализации различных конвенций, договоров и протоколов, касающихся борьбы с преступностью, наркотиками, терроризмом и коррупцией, и оказывает этим правительствам техническое и финансовое содействие, когда они сталкиваются с конкретными ситуациями и проблемами в данных областях.

Сфера деятельности УНП охватывает следующие вопросы:

- альтернативные пути развития;
- коррупция;
- уголовное правосудие;
- тюремная реформа и предупреждение преступности;
- предупреждение злоупотребления наркотиками, лечение и реабилитация;
- ВИЧ и СПИД;
- торговля людьми и незаконный провоз мигрантов;
- легализация незаконных доходов;
- организованная преступность;
- пиратство;
- предупреждение терроризма.

Сайт УНП ООН: [www.unodc.org](http://www.unodc.org)

### 2.1.9 Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС)

ВОИС является специализированным учреждением ООН, призванным разрабатывать сбалансированную и доступную международную систему интеллектуальной собственности (ИС). ВОИС была учреждена соответствующей конвенцией в 1967 г. Организация, штаб-квартира которой располагается в Женеве, имеет следующие основные задачи:

- разработка международной нормативно-правовой базы ИС;
- предоставление услуг в глобальных системах охраны ИС;
- содействие использованию ИС в интересах экономического развития;
- распространение знаний об ИС;
- выполнение роли форума для дискуссий.

Сайт ВОИС: [www.wipo.int](http://www.wipo.int)

## 2.2 Международные межправительственные организации

### 2.2.1 Международная организация труда (МОТ)

Международная организация труда была создана в 1919 г. сразу после подписания Версальского договора, завершившего Первую мировую войну. основополагающий принцип МОТ гласит, что «всеобщий и прочный мир может быть установлен только на основе социальной справедливости».

В настоящее время штаб-квартира МОТ располагается в Женеве (Швейцария). МОТ – единственное «трехстороннее» учреждение Организации Объединенных Наций, занимающееся вопросами труда. Руководящий орган МОТ состоит из представителей правительств, работодателей и работников. Членами МОТ, число которых в настоящее время достигло 182, могут быть только суверенные государства.

МОТ осуществляет множество разнообразных программ и проектов, которые можно распределить по группам, соответствующим четырем главным стратегическим целям организации:

- развитие и реализация норм и основополагающих принципов и прав в сфере труда;
- расширение возможностей по обеспечению достойной занятости и достойного дохода для женщин и мужчин;
- расширение охвата и повышение эффективности социальной защиты для всех;
- укрепление трехсторонней структуры и развитие социального диалога.

С точки зрения обеспечения пограничного режима, наиболее актуальное значение имеют те направления работы МОТ, которые касаются социальных аспектов трансграничных перемещений и торговли. К числу таких направлений относятся следующие:

- торговля людьми;
- трудовая миграция;
- принудительный труд;
- занятость;
- детский труд.

Сайт МОТ: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

### 2.2.2 Международный валютный фонд (МВФ)

Международный валютный фонд был учрежден в конце Второй мировой войны с целью создания формата для экономического сотрудничества, который бы позволил не допустить повторения катастрофической экономической политики, ставшей одной из причин Великой депрессии 1930-х годов и последовавшего за ней глобального конфликта. Основная цель МВФ, а именно укреплять финансовую стабильность во имя общего блага во всем мире, во многих отношениях остается сегодня такой же, какой она была и при создании этой организации.

МВФ отслеживает глобальные экономические тенденции и показатели, предупреждает своих 187 государств-членов о возможных экономических проблемах, обеспечивает площадку для политического диалога и предоставляет правительствам информацию о способах и методах преодоления экономических трудностей.

МВФ предоставляет методические рекомендации и финансовую помощь своим членам, испытывающим экономические трудности, а также сотрудничает с развивающимися странами, помогая им обеспечивать макроэкономическую стабильность и сокращать бедность.

Основные направления деятельности МВФ:

- разработка методических рекомендаций для правительств и центральных банков на основе анализа экономических тенденций и международного опыта;
- проведение исследований, ведение статистического учета, прогнозирование и анализ на основе мониторинга экономического положения и рынков во всем мире, в регионах и в отдельных странах;
- предоставление странам займов для преодоления экономических трудностей;
- предоставление льготных кредитов для борьбы с бедностью в развивающихся странах;
- техническая помощь и обучение кадров в целях содействия странам в их усилиях по совершенствованию управления экономикой.

Публикации МВФ включают:

- World Economic Outlook («Перспективы развития мировой экономики»);
- Global Financial Stability Report («Доклад по вопросам глобальной финансовой стабильности»);
- Fiscal Monitor («Международный бюджетный бюллетень»);
- доклады о перспективах развития экономики различных регионов;
- IMF Economic Review («Обзор экономики»);
- World Economic Outlook Databases (базы данных «Перспектив развития мировой экономики»).

Сайт МВФ: [www.imf.org](http://www.imf.org)

### 2.2.3 ИНТЕРПОЛ

ИНТЕРПОЛ – крупнейшая в мире международная полицейская организация, в которую входят 188 государств. ИНТЕРПОЛ, созданный в 1923 г., способствует сотрудничеству полиции разных стран, обеспечивает поддержку и оказывает помощь всем организациям, властям и службам, целью которых является борьба с международной преступностью.

ИНТЕРПОЛ призван способствовать сотрудничеству полиции разных стран даже при отсутствии между ними дипломатических отношений. Предпринимаемые при этом действия осуществляются в рамках действующего законодательства отдельных стран и в духе Всеобщей декларации прав человека.

Основные функции ИНТЕРПОЛА:

- предоставление защищенных каналов связи для глобального обмена полицейской информацией;
- предоставление оперативной информации и доступа к базам данных для полицейских ведомств;
- оперативная поддержка полицейских ведомств;
- обучение и повышение квалификации сотрудников полицейских ведомств.

Сайт ИНТЕРПОЛ: [www.interpol.int](http://www.interpol.int)

### 2.2.4 Международная организация по миграции (МОМ)

Международная организация по миграции, созданная в 1951 г., является ведущим межправительственным учреждением в области миграции. В настоящее время в МОМ входят 127 государств-членов, еще 17 стран имеют статус наблюдателя. Кроме того, статус наблюдателей в МОМ имеют многие международные организации и НПО. Программный бюджет МОМ, превысивший в 2009 г. 1 млрд. долл. США, обеспечил финансирование 2360 действующих программ и свыше 7 тыс. штатных сотрудников, работающих в 460 отделениях организации более чем в 100 странах.

МОМ исходит из того, что гуманная и упорядоченная миграция отвечает интересам мигрантов и общества в целом. Совместно со своими партнерами по международному сообществу МОМ осуществляет деятельность, направленную на следующее:

- содействие в решении оперативных задач в области регулирования миграции;
- разъяснение вопросов, связанных с миграцией;
- поддержку социального и экономического развития с помощью миграции;
- утверждение человеческого достоинства мигрантов и обеспечение их благополучия.

Сайт МОМ: [www.iom.int](http://www.iom.int)

### 2.2.5 Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

ОЭСР стала преемницей Организации европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС), созданной в 1947 г. для распределения американской и канадской помощи, направленной по плану Маршалла на восстановление Европы после Второй мировой войны. В 1961 г. ОЕЭС была переименована в Организацию экономического сотрудничества и развития. С тех пор ее миссия состоит в том, чтобы помогать своим государствам-членам обеспечивать устойчивый экономический рост и занятость, а также повышать уровень жизни населения, сохраняя при этом финансовую стабильность. Общая цель организации – способствовать развитию мировой экономики. Конвенция об учреждении ОЭСР призывает также к тому, чтобы организация содействовала здоровому экономическому росту государств, не являющихся членами ОЭСР, и способствовала развитию мировой торговли на многосторонней и недискриминационной основе. В настоящее время у ОЭСР имеется более 70 партнеров из числа развивающихся стран и стран с формирующейся рыночной экономикой.

Цели ОЭСР:

- поддерживать устойчивый экономический рост;
- повышать занятость;
- повышать уровень жизни;
- сохранять финансовую стабильность;
- содействовать экономическому развитию других стран;
- способствовать росту мировой торговли.

Помимо сбора данных ОЭСР занимается отслеживанием тенденций, анализом и прогнозами экономических процессов, а также исследованием социальных сдвигов и изменений в таких областях, как торговля, окружающая среда, сельское хозяйство, технологии и налогообложение. ОЭСР является одним из крупнейших мировых издателей в области экономики и государственной политики.

Сайт ОЭСР: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

### 2.2.6 Организация по запрещению химического оружия (ОЗХО)

Организация по запрещению химического оружия – это орган, обеспечивающий исполнение Конвенции о химическом оружии. ОЗХО призвана стремиться к достижению целей Конвенции, обеспечивать реализацию ее положений, в т. ч. тех, которые касаются международной проверки выполнения достигнутых договоренностей, и служить площадкой для консультаций и сотрудничества между ее государствами-участниками. Направления деятельности ОЗХО: химическое разоружение, нераспространение, помощь и защита, международное сотрудничество, универсальность и реализация Конвенции на национальном уровне.

Сайт ОЗХО: [www.opcw.org](http://www.opcw.org)

### 2.2.7 Межправительственная организация по международным железнодорожным перевозкам (ОТИФ)

Межправительственная организация по международным железнодорожным перевозкам была создана 1 мая 1985 г. после вступления в силу Конвенции о международных железнодорожных перевозках от 9 мая 1980 г. (КОТИФ), в которую позднее были внесены изменения Вильнюсским Протоколом от 3 июня 1999 г. Предшественником ОТИФ было Центральное бюро международных железнодорожных сообщений, учрежденное в 1893 г.

Основная задача ОТИФ заключается в разработке единых правил, регулирующих порядок международных пассажиро- и грузоперевозок по железной дороге. Эти правила действуют на протяжении десятилетий и известны как Единые правовые предписания ЦИВ и ЦИМ.

В настоящее время в ОТИФ насчитывается 45 государств-членов (на территории Европы, Ближнего Востока и Северной Африки) и один ассоциированный член (Иордания). Штаб-квартира организации располагается в Берне (Швейцария).

Деятельность ОТИФ охватывает следующие направления:

- дальнейшая разработка и совершенствование нормативно-правовых актов, регулирующих порядок осуществления железнодорожных перевозок;
- расширение сферы действия Конвенции о международных железнодорожных перевозках (КОТИФ) в целях введения единых правил железнодорожных перевозок на территории от Атлантики до Тихого океана;

- подготовка к вводу в действие Люксембургского Протокола;
- устранение препятствий, возникающих при пересечении границ государств на железнодорожном транспорте;
- участие в подготовке других международных конвенций по железнодорожному транспорту в Европейской экономической комиссии ООН и иных международных организациях.

Сайт ОТИФ: [www.otif.org](http://www.otif.org)

### 2.2.8 Вассенаарские договоренности

Форум «Вассенаарские договоренности» был создан в целях содействия региональной и международной безопасности и стабильности путем повышения транспарентности и ответственности в области передачи обычных вооружений, товаров и технологий двойного применения. Таким образом, данный форум должен предотвращать накопление дестабилизирующих средств.

Вассенаарские договоренности начали действовать в 1996 г., их секретариат находится в Вене. 40 государств-участников форума через свою национальную политику стремятся обеспечивать, чтобы такие передачи не способствовали развитию и усилению военных потенциалов, препятствующих достижению этих целей, и не использовались для поддержки подобных потенциалов.

В основополагающем документе под названием «Согласованные руководства и процедуры, включая Первоначальные элементы» (“Guidelines and Procedures, including the Initial Elements”) сформулированы цели и сфера действия Вассенаарских договоренностей, а также принципы, которыми данный форум руководствуется в отношении:

- контрольных списков;
- порядка обмена общей информацией;
- порядка обмена информацией о товарах и технологиях двойного назначения;
- порядка обмена информацией о вооружениях;
- заседаний и административных органов;
- участия;
- конфиденциальности.

Сайт Вассенаарских договоренностей: [www.wassenaar.org](http://www.wassenaar.org)

### 2.2.9 Всемирный банк (ВБ)

Всемирный банк является международным финансовым учреждением, которое предоставляет кредиты на программы инвестиций в развивающиеся страны. Он был создан в 1944 г. в результате соглашений, подписанных на Бреттон-Вудской конференции. Всемирный банк, штаб-квартира которого находится в Вашингтоне, округ Колумбия, состоит из двух отдельных финансовых институтов – Международного банка реконструкции и развития (МБРР) и Международной ассоциации развития (МАР).

Всемирный банк занимается вопросами работы таможенных служб и обеспечения пограничного режима, в т. ч. проблемами реформирования и модернизации таможенных органов, уже на протяжении многих лет. Только в период с 1991 г. по 2011 г. он вложил средства в 120 проектов, полностью или частично связанных с деятельностью таможенных служб. В настоящее время кредитно-инвестиционный портфель банка включает приблизительно 420 млн. долл. США, выделенных на развитие таможенных служб, причем более 100 млн. долл. США предназначены для проектов, находящихся в стадии разработки. Хотя усилия Всемирного банка в области таможенной реформы традиционно были сосредоточены на улучшении собираемости бюджетных доходов, в последнее время центр внимания сместился на облегчение торговли, повышение национальной конкурентоспособности и содействие региональной интеграции. Исследования, проводимые Всемирным банком и другими организациями, постоянно показывают, что неудовлетворительная работа таможенных и прочих служб на границе является существенным препятствием для повышения конкурентоспособности экспортной продукции.

Тематическая группа Всемирного банка по таможенной политике и администрированию занимается следующими вопросами:

- таможенные системы и процедуры;
- облегчение и упрощение торговли;
- таможня и вопросы управления;
- пограничный режим;
- оценка рисков и ее инструменты;
- оценка эффективности работы;
- технологии обработки таможенной информации и соответствующее оборудование.

Всемирный банк подготовил три важные публикации, посвященные вопросам работы таможенных служб и пограничного режима:

*Customs Modernization Initiatives*, ed. Luc De Wulf and Jose B. Sokol (2004) («Инициативы по модернизации таможенной службы» - на англ. яз.);

«Руководство по модернизации таможенной службы», под редакцией Люка де Вульфа и Хосе Б. Сокола (2007);

*Border Management Modernization: A Practical Guide for Reformers*, ed. Gerard McLinden, Enrique Fanta, David Widdowson and Thomas Doyle (2010) («Модернизация пограничного режима: практическое руководство для реформаторов» - на англ. яз.).

Сайт Всемирного банка: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

### 2.2.10 Всемирная таможенная организация (ВТамО)

Всемирная таможенная организация является межправительственной международной организацией со штаб-квартирой в Брюсселе. Членами ВТамО являются таможенные службы 179 стран. ВТамО – это единственная межправительственная организация, деятельность которой полностью сосредоточена на таможенных вопросах. Члены ВТамО контролируют более 98 процентов всей международной торговли.

В 1947 г. тринадцать европейских государств создали рабочую группу по таможенным вопросам. Концепция такой рабочей группы была официально сформулирована в Генеральном соглашении по тарифам и торговле (ГАТТ). В 1950 г. была подписана Конвенция о создании Совета таможенного сотрудничества (СТС). Первое заседание Совета при участии 17 членом-основателей состоялось в 1953 г. В 1994 г. СТС был переименован во Всемирную таможенную организацию.

Главной целью ВТамО является повышение эффективности работы таможенных служб стран-членов путем:

- выполнения ведущей роли в обсуждении таможенных вопросов;
- разработки, продвижения и внедрения современных таможенных систем и подходов;
- разработки необходимых инструментов и передовых подходов.

ВТамО помогает таможенным службам решать задачи, касающиеся следующих вопросов:

- достижение целей национального развития;
- увеличение собираемости бюджетных поступлений;
- укрепление национальной безопасности;
- облегчение торговли;
- защита общества;
- сбор торговой статистики.

ВТамО разработала ряд разнообразных инструментов, помогающих таможенным службам в решении вопросов оперативного и стратегического управления. В дополнение к своим имеющим обязательную юридическую силу инструментам ВТамО разрабатывает методики, рекомендации по применению передовой практики и руководства по сравнительной оценке. Все они предполагают определенную степень гибкости, чтобы ими могли воспользоваться любые таможенные органы – как те, которые уже внедрили у себя передовую систему, так и те, которые только начинают процесс модернизации. Во ВТамО имеется классификационный технический комитет, в который могут обращаться национальные таможенные службы за разъяснениями по поводу таможенной классификации товаров и представлять стандарты безопасности и модели данных для электронной передачи. Она также проводит дистанционное интернет-обучение сотрудников таможенных служб и представителей частного сектора.

Сайт ВТамО: [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)

### 2.2.11 Всемирная торговая организация (ВТО)

ВТО, как очевидно, является организацией, занимающейся вопросами международной торговли на самом высоком уровне. У нее три основных функции. Во-первых, она служит для правительств форумом для обсуждения и заключения торговых соглашений. Во-вторых, с помощью своих правовых инструментов она формулирует правила международной торговли. Наконец, ВТО играет роль посредника в международных спорах.

ВТО была учреждена 1 января 1995 г. в соответствии с Марракешским соглашением, которое заменило собой Соглашение

ГАТТ от 1948 г. Штаб-квартира ВТО располагается в Женеве, а штат сотрудников насчитывает 625 чел. Членами ВТО являются 153 государства, на долю которых приходится более 95 процентов мировой торговли.

В основе деятельности ВТО лежит принцип наиболее благоприятствуемой нации, который по существу гласит, что «все мы равны перед законом» и представляет собой модель борьбы с дискриминацией. Действие этого принципа приводит к возникновению ситуации, при которой никакое государство не может устанавливать какие-либо специальные льготы или вводить какие-либо специальные ограничительные меры для другого государства. Из требований принципа наиболее благоприятствуемой нации допускаются некоторые исключения, например, региональные торговые соглашения, но подобные исключения подлежат строгому контролю. Принцип наиболее благоприятствуемой нации оказался настолько жизнеспособным, что положения о нем были включены во все три правовых инструмента, разработанных ВТО.

У ВТО имеется три соглашения, которые служат правовой основой для международной торговли: Генеральное соглашение о тарифах и торговле (ГАТТ), Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТС) и Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС).

#### **Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ)**

Генеральное соглашение по тарифам и торговле является единственным важнейшим международным договором, регулирующим международную торговлю товарами. Это соглашение охватывает практически все аспекты торговли. В нем также предусматривается создание ВТО как органа, выполняющего роль институционального механизма соглашения. Полную информацию о ГАТТ можно найти на вебсайте ВТО по следующей ссылке:

[www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm#GATT94](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#GATT94)

#### **Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС)**

Во введении к краткому содержанию соглашения говорится следующее: «Соглашение по услугам, являющееся частью Заключительного акта Уругвайского раунда переговоров, базируется на трех основах. Первую основу составляет рамочная часть Соглашения, содержащая основные обязательства для всех участвующих стран. Вторую основу составляет национальная программа обязательств, где изложены конкретные национальные обязательства, которые станут предметом дальнейшего процесса либерализации. Третью основу образует ряд приложений, касающихся специфической ситуации в отдельных секторах сферы услуг».

Подробную информацию об этом соглашении см. на сайте:

[www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/ursum\\_e.htm#mAgreement](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/ursum_e.htm#mAgreement)

#### **Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС)**

Во введении к тексту этого соглашения говорится следующее: «Соглашение признает, что наличие значительных различий в стандартах, регулирующих охрану и реализацию прав интеллектуальной собственности, а также отсутствие многосторонней системы принципов, правил и санкций, касающихся международной торговли поддельными товарами, являются источником растущей напряженности в сфере международных экономических отношений. Для ослабления этой напряженности необходимы соответствующие правила и санкции. В связи с этим соглашение рассматривает ряд вопросов, а именно: применимость основных принципов ГАТТ и других международных соглашений, касающихся вопросов интеллектуальной собственности; предоставление адекватных прав интеллектуальной собственности; обеспечение эффективных мер реализации этих прав; многостороннее урегулирование споров; и выполнение договоренностей, касающихся переходного периода».

ВТО публикует множество разнообразных научных статей и исследований. Основными тремя ежегодными публикациями являются следующие:

- The World Trade Report («Доклад о мировой торговле» - на англ. яз.);
- International Trade Statistics («Статистический ежегодник ВТО» - на англ. яз.);
- WTO Annual Report («Ежегодный отчет о деятельности ВТО» - на англ. яз.).

В ВТО имеется онлайн-библиотека официальных документов организации по всем аспектам ее деятельности. В этой библиотеке имеются тексты соглашений ВТО, доступ к которым можно получить по следующей ссылке: : <http://docsonline.wto.org>.

**Сайт ВТО: [www.wto.org](http://www.wto.org)**

## **2.3 Региональные межправительственные организации**

### **2.3.1 Азиатский банк развития (АБР)**

Основная цель Азиатского банка развития – способствовать повышению благосостояния людей в Азиатско-тихоокеанском регионе. Для достижения этой цели в распоряжении АБР имеется несколько различных инструментов: кредиты, техническое содействие, гранты, консультации и знания. И хотя основная часть кредитов АБР направляется в государственный сектор, банк оказывает прямую помощь и частным предприятиям.

Созданный в 1966 г. со штаб-квартирой в Маниле, АБР представляет собой международный банк развития, принадлежащий 67 государствам-членам, 48 из которых находятся в Азиатско-тихоокеанском регионе, а 19 – в остальных частях света. Штат сотрудников АБР состоит из 2400 чел., более половины которых – филиппинцы, а кредитный бюджет составляет примерно 7 млрд. долл. США. Двумя крупнейшими акционерами банка, владеющими по 15,57 % акций, являются Япония и США. Сумма среднего проектного кредита составляет 100 млн. долл. США.

Примером соответствующего регионального проекта является Программа Центрально-Азиатского регионального экономического сотрудничества (ЦАРЭС). Программа ЦАРЭС представляет собой партнерство восьми стран и шести международных организаций, совместными усилиями способствующих развитию посредством сотрудничества. Эта программа призвана ускорять экономический рост и сокращать бедность. Продвигая и расширяя региональное сотрудничество в таких приоритетных областях, как транспорт, облегчение торговли, торговая политика и энергетика, программа ЦАРЭС помогает странам Центральной Азии и соседним государствам реализовывать свой потенциал в условиях усиливающейся интеграции Евразии.

АБР издает ряд публикаций по различным темам:

По вопросам работы таможенных служб:

- *Regional Customs Modernization and Infrastructure Development Project* («Региональный проект по модернизации таможенной службы и развитию инфраструктуры» - на англ. яз.) (при финансовом содействии Правительства США, июль 2009 г.);

По проблемам Центральной Азии:

- *Increasing Gains from the Trade Through Regional Cooperation in Trade Policy, Transport, and Customs Transit* («Повышение доходности торговли с помощью регионального сотрудничества в области торговой политики, транспортных перевозок и таможенного транзита» - на англ. яз.) (январь 2006 г.);

По вопросам, касающимся пунктов пересечения границы:

- *Corridor Chronicles – Profiles of Cross Border Activities in the Greater Mekong Subregion* («Хроника функционирования транспортных коридоров – обзор трансграничных перемещений в субрегионе Большого Меконга» - на англ. яз.) (декабрь 2009 г.);

По вопросам экономического сотрудничества в Центральной Азии:

- *Harmonization and Simplification of Transport Agreements, Cross Border Documents and Transport Regulations* («Согласование и упрощение соглашений о транспортном сообщении, документов, регулирующих порядок пересечения границы, и правил перевозки» - на англ. яз.) (октябрь 2005 г.).

**Сайт АБР: [www.adb.org](http://www.adb.org)**

### **2.3.2 Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН)**

Ассоциация государств Юго-Восточной Азии была образована 8 августа 1967 г. в Бангкоке (Таиланд) в результате подписания Декларации АСЕАН (Бангкокская декларация) государствами-

основателями – Индонезией, Малайзией, Сингапуром, Таиландом и Филиппинами. В 1984 г. к ассоциации присоединился Бруней Даруссалам, в 1995 г. – Вьетнам, в 1997 г. – Лаосская Народно-Демократическая Республика и Мьянма, в 1999 г. – Камбоджа. Таким образом, в настоящее время членами АСЕАН являются десять государств.

В принятой Декларации АСЕАН поставлены следующие цели:

- ускорение экономического развития, социального и культурного прогресса стран региона посредством совместных усилий, предпринимаемых в духе равенства и сотрудничества для укрепления фундамента для процветающего и мирного сообщества стран Юго-Восточной Азии;
- укрепление регионального мира и стабильности путем утверждения справедливости и верховенства закона в отношениях между странами региона, а также путем соблюдения принципов Устава ООН;
- расширение активного сотрудничества и взаимопомощи по вопросам, представляющим взаимный интерес, в экономической, культурной, научно-технической и административной областях;
- предоставление друг другу помощи в виде учебных и научно-исследовательских баз в образовательной, профессиональной, технической и административной областях;
- повышение эффективности сотрудничества для более активной реализации сельскохозяйственного и промышленного потенциала стран-членов, для расширения их торговли, включая изучение проблем международной торговли товарами, для совершенствования транспортных средств и средств связи, и для повышения жизненного уровня граждан стран-членов;
- поощрение исследований, проводимых в странах Юго-Восточной Азии;
- поддержание тесного и взаимовыгодного сотрудничества с другими международными и региональными организациями, имеющими сходные цели, и исследование всех возможностей для установления еще более тесного сотрудничества между ними.

Сайт АСЕАН: [www.aseansec.org](http://www.aseansec.org)

### 2.3.3 Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС)

АТЭС представляет собой форум, способствующий экономическому развитию, сотрудничеству, торговле и росту инвестиций в Азиатско-тихоокеанском регионе. АТЭС не связывает своих участников договорными обязательствами. Решения в АТЭС принимаются в результате консенсуса, а обязательства принимаются на добровольной основе.

В число членов АТЭС входит 21 экономика: Австралии, Брунея Даруссалама, Вьетнама, Гонконга, Индонезии, Канады, Китайского Тайбэя, Китайской Народной Республики, Малайзии, Мексики, Новой Зеландии, Папуа-Новой Гвинеи, Перу, Республики Корея, России, Сингапура, США, Таиланда, Филиппин, Чили и Японии.

Форум АТЭС был создан в 1989 г. в целях дальнейшего экономического развития и процветания региона и укрепления Азиатско-тихоокеанского сообщества. С момента своего образования АТЭС прилагает усилия для снижения тарифов и устранения других торговых барьеров между странами Азиатско-тихоокеанского региона.

Сайт АТЭС: [www.apec.org](http://www.apec.org)

### 2.3.4 Европейский комитет по стандартизации (СЕН-СЕН)

Европейский комитет по стандартизации служит платформой для разработки европейских стандартов и других технических условий. Эти стандарты и технические условия облегчают коммерческую деятельность в Европе, устраняя торговые барьеры для европейской промышленности и потребителей.

СЕН был учрежден в 1961 г. в Бельгии. Члены СЕН, общее число которых составляет 31, представляют национальные организации по стандартизации всех 27 стран Евросоюза, трех государств Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ) и Хорватии.

СЕН поддерживает партнерские отношения с другими двумя органами стандартизации Европейского Союза – Европейским комитетом по стандартизации в электротехнике и Европейским институтом стандартов в области телекоммуникаций.

Хотя Европейский комитет по стандартизации и не имеет прямого отношения к работе таможенных служб и обеспечению пограничного режима, его все же следует рассматривать как элемент таможенной системы на том основании, что стандарты и нормы СЕН находят частое применение в таможенных процедурах. Кроме того, СЕН может давать консультации в процессе разработки новых стандартов, которые будут касаться таможенных служб и пограничного режима непосредственным образом.

СЕН издает ряд публикаций, включая следующие:

*European Standards (EN)* («Евроноормы»)

Некоторые из этих стандартов являются добровольными, а некоторые приобрели статус закона ЕС, заменяя тем самым все ранее существовавшие национальные нормы.

*Draft European Standards (prEN)* («Проекты евроноорм»)

Эти стандарты находятся в стадии разработки, то есть еще не приняты.

*CEN Workshop Agreements (CWA)* («Рабочие соглашения СЕН»)

Это документы со стандартами, разработанными на рабочих семинарах СЕН. Они не имеют обязательной юридической силы и не обязательно должны приниматься национальными органами стандартизации.

*Technical Specifications (TS)* («Технические условия»)

Технические условия СЕН можно считать предварительными стандартами или проектами стандартов.

*Technical Reports (TR)* («Технические отчеты»)

Это, по сути, технический бюллетень, который размещается в сети СЕН и используется соответствующими специалистами при разработке стандартов.

Сайт СЕН: [www.cen.eu](http://www.cen.eu)

### 2.3.5 Содружество Независимых Государств (СНГ)

В декабре 1994 г. было подписано соглашение о создании зоны свободной торговли СНГ. В настоящее время в состав СНГ входят одиннадцать государств: Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина. Организация предоставляет торговую статистику и статистические сравнения.

Сайт СНГ: [www.cis.minsk.by](http://www.cis.minsk.by)

### 2.3.6 Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС)

Первоначальный договор об образовании Евразийского экономического сообщества, заключенный Белоруссией, Казахстаном, Кыргызстаном, Россией и Таджикистаном, вступил в силу в 1997 г. Цель ЕврАзЭС – способствовать формированию регионального таможенного союза и единого экономического пространства, а также экономической интеграции государств-членов, поставивших перед собой следующие задачи:

- оформление режима свободной торговли;
- формирование общего таможенного тарифа и единой системы мер нетарифного регулирования;
- создание общей унифицированной системы таможенного регулирования.

Сайт ЕврАзЭС: [www.evrazes.com](http://www.evrazes.com)

### 2.3.7 Европейская ассоциация свободной торговли (ЕАСТ)

Европейская ассоциация свободной торговли была создана в результате подписания Стокгольмской конвенции в 1960 г. с целью создания зоны свободной торговли и продвижения экономической интеграции в интересах ее четырех государств-членов – Исландии, Лихтенштейна, Норвегии и Швейцарии.

Непосредственная задача ассоциации заключалась в формировании основы для либерализации торговли товарами между государствами-членами. Кроме того, ЕАСТ создавалась как экономический противовес более политизированному Европейскому экономическому сообществу (ЕЭС).

Сайт ЕАСТ: [www.efta.int](http://www.efta.int)

### 2.3.8 Европейский Союз (ЕС)

Работу таможенных служб в Европейском Союзе координирует **Генеральный директорат Европейской комиссии по налогам и вопросам таможенного союза (TAXUD)**. Его задача – заниматься развитием и управлением таможенного союза, являющегося институтом Евросоюза, а также разрабатывать и реализовывать налоговую политику в Евросоюзе в интересах его граждан, предприятий и государств-членов. Особое внимание при этом уделяется внутреннему рынку ЕС для обеспечения его стабильной и эффективной работы.

Генеральный директорат разрабатывает решения в налоговой и таможенной областях для государств-членов и субъектов экономической деятельности, позволяя им таким образом преодолевать текущие экономические, социальные и экологические проблемы как на европейском, так и на более широком международном уровне.

Что касается таможенных служб, то деятельность Генерального директората нацелена на решение следующих задач:

- упрощение и модернизация налоговых и таможенных административных правил и процедур, обязательных для соблюдения европейскими субъектами экономической деятельности;
- оказание помощи государствам-членам в правильном применении налоговых и таможенных законов ЕС, а также осуществление контроля за надлежащей трансформацией и применением налогового и таможенного законодательства;
- обеспечение и охрана общих внешних границ, борьба с потоками контрабандных товаров, повышение безопасности международных цепочек поставок;
- объединение усилий на международном уровне для повышения открытости и расширения информационного обмена, а также для обеспечения согласованности налогообложения, работы таможенных органов и более широких задач Евросоюза, в частности, в таких областях, как торговая политика, помощь в целях развития и вопросы «Большой Европы»;
- укрепление потенциала стран-кандидатов в области применения таможенного и налогового законодательства ЕС;
- оказание помощи государствам-членам в борьбе с мошенничеством и уклонением от уплаты налогов.

Сайт Генерального директората Европейской комиссии по налогам и вопросам таможенного союза: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm)

Кроме этого, в ЕС действует ряд программ сотрудничества. О двух из них – Миссии ЕС по оказанию приграничной помощи Молдове и Украине (EUBAM) и Европейской программе содействия управлению границами в Центральной Азии (EUBOMSA) – рассказывается в Главе 2 настоящего Справочника («От внутригосударственного к международному сотрудничеству»).

Вопросам торговли посвящены и следующие две программы:

**Комитет Европейского парламента по международной торговле (INTA)**

В соответствии с Лиссабонским договором решающая роль в определении торговой политики ЕС принадлежит Европейскому парламенту. В его компетенцию входят такие вопросы, как международная торговля товарами и услугами, коммерческие аспекты интеллектуальной собственности и прямые иностранные инвестиции.

Комитет по международной торговле отвечает за вопросы, касающиеся разработки и реализации общей торговой политики Евросоюза и его внешнеэкономических связей, а именно:

- финансовые, экономические и торговые отношения с третьими странами и региональными организациями;
- меры по стандартизации или согласованию технических аспектов в областях, охватываемых международно-правовыми актами;
- отношения с соответствующими международными организациями и организациями, продвигающими региональную экономическую и коммерческую интеграцию за пределами ЕС;
- отношения с ВТО, включая парламентский аспект.

На сайте Комитета Европейского парламента по международной торговле представлены программы работы и рабочие документы, материалы исследований, доклады, протоколы заседаний и информационные бюллетени:

[www.europarl.europa.eu/activities/committees/en/INTA/home.html](http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/en/INTA/home.html)

**Европейское агентство по пограничному контролю (FRONTEX)**

Европейской Комиссии по пограничному контролю (официальное название – Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов Европейского Союза) было создано с двоякой целью. Во-первых, для принятия и реализации положений Шенгенского договора. Данный договор упразднял внутренние границы и предусматривал свободное перемещение людей в пределах стран-членов и ассоциированных участников Евросоюза. Во-вторых, Евросоюзу была необходима общая политика в отношении интегрированного пограничного режима на внешних границах. Для координации усилий, направленных на достижение этих двух целей, Евросоюзу требовался какой-то один орган.

Европейское агентство по пограничному контролю начало свою деятельность в 2005 г. Оно располагается в Варшаве (Польша) и имеет штат сотрудников, состоящий из 164 национальных экспертов, а также временных и контрактных работников. Агентство является юридическим субъектом Европейского Союза и обладает операционной и бюджетной автономией. Принципы его стратегической и оперативной деятельности определяются правлением, в состав которого входят национальные эксперты по управлению границами и представители Европейской Комиссии.

Европейское агентство по пограничному контролю призвано обеспечивать, чтобы внешние границы ЕС были открыты для законопослушных путешественников, но при этом оставались закрытыми для трансграничной преступности. Эта цель достигается за счет координации сотрудничества в оперативно-розыскной сфере на уровне Евросоюза. В настоящем справочнике о деятельности Европейского агентства по пограничному контролю рассказывается более подробно в Главе 3 «Как сочетать соблюдение требований безопасности с содействием торговле и развивать партнерские отношения с частным сектором».

Сайт Европейского агентства по пограничному контролю: [www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu)

### 2.3.9 Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе – самая крупная в мире региональная организация по безопасности, в которую входят 57 государств-участников в Европе, Центральной Азии и Северной Америке. ОБСЕ также имеет 11 стран-партнеров по сотрудничеству в Азии и Средиземноморье<sup>6</sup>. ОБСЕ предоставляет площадку для политических переговоров и принятия решений по таким вопросам, как система раннего предупреждения, предотвращение конфликтов, урегулирование кризисов и постконфликтное восстановление. Организация располагает уникальной сетью из 15 полевых присутствий в Юго-Восточной и Восточной Европе, в Закавказье и Центральной Азии. В вопросах безопасности ОБСЕ придерживается всеобъемлющего подхода, который включает в себя военно-политическое, экономико-экологическое и гуманитарное измерения. Организация стремится к усилению безопасности границ, одновременно стараясь облегчать легальные перемещения людей и торговлю, защищать права человека и содействовать межчеловеческим контактам. Пограничный колледж ОБСЕ, расположенный в Душанбе (Таджикистан), осуществляет подготовку сотрудников ведомств, обеспечивающих безопасность границ, из государств-участников и стран-партнеров ОБСЕ по сотрудничеству, включая Афганистан, и способствует развитию трансграничного сотрудничества в регионе Центральной Азии.

Сайт ОБСЕ: [www.osce.org](http://www.osce.org)

## 2.4 Неправительственные организации

### 2.4.1 Глобальное партнерство за содействие развитию транспорта и торговли (GFP)

Цель Глобального партнерства за содействие развитию транспорта и торговли – объединять все стороны (как в государственном, так и в частном секторе), заинтересованные в облегчении транспортных перевозок и торговли, в особенности в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.

<sup>6</sup> Австралия, Алжир, Афганистан, Египет, Израиль, Иордания, Марокко, Республика Корея, Таиланд, Тунис и Япония.

Сайт Глобального партнерства задуман как «единое окно», в котором можно получить доступ к информации и ресурсам по облегчению мировой торговли. Содержат этот сайт основные партнеры Глобального партнерства: Международная торговая палата, Всемирная таможенная организация, Конференция ООН по торговле и развитию, Европейская экономическая комиссия ООН, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию и Всемирный банк.

Сотрудничество осуществляется в следующих сферах:

- обмен мнениями по вопросам и проблемам, представляющим общий интерес;
- объединение ресурсов и, если необходимо, практического опыта для проведения исследований или для разработки и реализации пилотных проектов;
- обмен знаниями и идеями.

**Сайт Глобального партнерства за содействие развитию транспорта и торговли: [www.gfptt.org](http://www.gfptt.org)**

### 2.4.2 Международная торговая палата (МТП)

Международная торговая палата была создана в 1919 г. с целью «служить мировому бизнесу, способствуя торговле и инвестициям, открытому рынку товаров и услуг и свободному движению капитала».

Представляя интересы деловых кругов, МТП осуществляет деятельность в самых разных направлениях – от арбитража до борьбы с преступностью. Некоторые из этих направлений представляют особый интерес с точки зрения трансграничных перемещений.

- «Унифицированные правила и обычаи для документарных аккредитивов» (UCP 500) – правила, которыми руководствуются банки, ежегодно вкладывая в мировую торговлю миллиарды долларов.
- Инкотермс (англ. Incoterms, International Commercial Terms) – стандартные толкования терминов международной торговли. Впервые опубликованные в 1936 г., эти стандартные толкования повсеместно употребляемых международных торговых терминов, таких как FOB (FOB) и СИФ (CIF), периодически подвергаются пересмотру.
- Торговые палаты 57 государств используют систему карнетов АТА для временного беспрошльного ввоза товаров.
- Служба по борьбе с коммерческими преступлениями (Commercial Crime Services) является специализированным органом МТП, созданным для того, чтобы координировать усилия различных подразделений, занимающихся борьбой с коммерческими преступлениями. К числу таких подразделений относятся: Международное морское бюро (International Maritime Bureau), Бюро по борьбе с контрафактной продукцией (Counterfeiting Intelligence Bureau) и Бюро финансовых расследований (Financial Investigation Bureau). В 1998 г. к ним добавилось подразделение по борьбе с киберпреступностью.
- Перед Комитетом МТП по вопросам таможенно-торгового регулирования (ICC Committee on Customs and Trade Regulation) поставлена задача «способствовать устранению барьеров на пути трансграничной торговли, связанных с принципами и правилами деятельности таможенных служб». Основное внимание этого комитета сосредоточено на реформировании и модернизации таможенных служб, а также на внедрении открытых, упрощенных и согласованных принципов и правил их деятельности.

**Сайт Международной торговой палаты: [www.iccwbo.org](http://www.iccwbo.org)**

### 2.4.3 Международная палата по судоходству (МПС)

Международная палата по судоходству представляет интересы судоходных компаний и судовладельцев всего мира. Эта неправительственная организация, созданная в 1921 г., располагается в Лондоне. На долю ее членов приходится 75 процентов мирового судового тоннажа. В число членов палаты входят 34 национальные ассоциации судовладельцев. Важнейшим международным партнером МПС является Международная морская организация (ИМО).

Главная цель Международной палаты по судоходству – представлять интересы национальных ассоциаций судовладельцев и осуществлять консультирование по вопросам международной политики.

Основные задачи МПС:

- способствовать внедрению высоких стандартов деятельности;
- обеспечивать предоставление эффективных и высококачественных услуг в области морских перевозок;
- содействовать созданию регламентирующих механизмов, обеспечивающих безопасность морских перевозок, защиту окружающей среды и соблюдение международно признанных норм и процедур;
- способствовать развитию международного сотрудничества в противоположность односторонним действиям;
- способствовать распространению передового опыта в отрасли;
- представлять свою отрасль при:
  - разработке классификационных стандартов;
  - обсуждении мер по упрощению торговых и таможенных процедур;
  - обсуждении мер по повышению безопасности на море и применению Международного кодекса безопасности судов, гаваней и портовых сооружений (International Ship and Port Facility Security Code – ISPS Code).

В своей деятельности Международная палата по судоходству поддерживает партнерские отношения со Всемирной таможенной организацией и Всемирной торговой организацией.

Практически все публикации Международной палаты по судоходству посвящены морским перевозкам. Что же касается материалов, подготовленных палатой по вопросу о границах и таможенных службах, то все они содержатся в основном в Международном кодексе безопасности судов, гаваней и портовых сооружений (ISPS Code).

**Сайт Международной палаты по судоходству: [www.marisec.org](http://www.marisec.org)**

### 2.4.4 Международная организация по стандартизации (ИСО)

Международная организация по стандартизации является широко признанным разработчиком и издателем международных стандартов. Она опубликовала более 18 тыс. международных стандартов, которые распространяются на самые разнообразные области, включая такие, как аэрокосмическая промышленность, сельское хозяйство, военная промышленность, безопасность, машиностроение и информационные технологии.

Международная организация по стандартизации была создана в октябре 1946 г. в Лондоне в результате объединения двух ранее существовавших организаций – Международной федерации национальных ассоциаций по стандартизации и Координационного комитета ООН по стандартам.

Являясь неправительственной организацией со штаб-квартирой в Женеве, ИСО представляет собой сеть, в которую входят национальные институты стандартов из 163 стран. Эти институты могут быть государственными учреждениями, учреждениями, получившими соответствующие полномочия от своих правительств, либо объединениями частного сектора.

Хотя ИСО и не принимает непосредственного участия в управлении границами, все же в решении пограничных проблем она играет важную роль. Разработанные ИСО стандарты затрагивают все аспекты деятельности по обеспечению пограничного режима. Некоторые стандарты ИСО даже являются составной частью правил и программ в области пограничного контроля.

В качестве примера можно упомянуть о стандарте ISO/PAS 17712:2006 «Контейнеры грузовые. Пломбы механические», положения которого содержатся в Рамочных стандартах безопасности ВТАО.

На сайте ИСО несложно найти множество стандартов, которые могут пригодиться при разработке новых правил и при реализации уже существующих программ. Например, если в поле поиска ввести слово «Customs» («таможня»), поисковая система выдаст ссылки на восемь стандартов, а также на большое число других сайтов.

**Сайт Международной организации по стандартизации: [www.iso.org/iso/home.htm](http://www.iso.org/iso/home.htm)**

## 2.4.5 Международный союз автомобильного транспорта (МСАТ)

Международный союз автомобильного транспорта в основном представляет интересы коммерческих операторов автобусных и грузовых перевозок (от мелких операторов с одним собственником до крупных компаний). Он был основан в 1948 г. в Женеве (Швейцария) и в настоящее время объединяет 170 ассоциаций из 73 стран. Союз принимает участие в работе всех директивных органов на международном уровне и выражает глобальные интересы автотранспортной отрасли. В нем имеется Комиссия по таможенным вопросам, которая обсуждает проблемы, касающиеся работы таможенных служб.

Основные задачи МСАТ, имеющие отношение к таможенным службам, включают в себя следующее:

- поддержание тесных рабочих отношений с компетентными национальными, межправительственными и неправительственными организациями;
- содействие процессу гармонизации и упрощения процедур, касающихся автомобильных перевозок;
- предупреждение отрасли об изменениях в национальном и международном законодательстве;
- устранение препятствий для международных перевозок и торговли.

Важной функцией МСАТ является развитие системы таможенного транзита «Международные дорожные перевозки» (TIR) и системы электронного предварительного декларирования (TIR-EPD).

### Система МДП (Международные дорожные перевозки)

Система МДП (TIR) была создана несколькими европейскими государствами вскоре после окончания Второй мировой войны. Она была призвана упростить международную торговлю и одновременно обеспечить защиту интересов стран-участниц в плане сбора государственных доходов. В настоящее время МДП является единственной международно признанной системой таможенного транзита. Она позволяет перевозить товары из страны происхождения в страну назначения через одну или несколько стран транзита без дополнительного (обычного) таможенного контроля на транзитной территории. Участниками Конвенции МДП являются 68 стран, активно работают в системе МДП 57 стран.

### Система электронного предварительного декларирования (TIR-EPD)

В соответствии с новыми европейскими требованиями, вступившими в силу 1 января 2009 г., а также Рамочными стандартами ВТамО Международный союз автомобильного транспорта создал специальный вебсайт, на котором держатели книжек МДП могут заблаговременно подавать таможенные декларации в электронном виде.

Международный союз автомобильного транспорта издает большое количество публикаций, посвященных автомобильным перевозкам. В качестве примера можно упомянуть следующие темы публикаций:

- общие исследования и практические документы;
- грузовой транспорт;
- пассажирский транспорт;
- такси;
- доклады МСАТ.

Сайт МСАТ: [www.iru.org](http://www.iru.org)

## 2.4.6 «Транспэренси Интернэшнл»

«Транспэренси Интернэшнл» (Transparency International – TI) – глобальная организация гражданского общества, занимающаяся борьбой с коррупцией. Ее цель – мир, свободный от коррупции. «Транспэренси Интернэшнл» проводит информационно-разъяснительную работу, добиваясь уменьшения равнодушия и терпимого отношения к коррупции, а также разрабатывает и осуществляет практические меры для борьбы с ней.

«Транспэренси Интернэшнл» представляет собой глобальную сеть, состоящую из более чем 90 действующих национальных отделений и вновь создаваемых представительств. Эти отделения и представительства ведут борьбу с коррупцией в своих странах самыми разнообразными способами. Они налаживают контакты между заинтересованными сторонами в правительстве, гражданском обществе, деловых кругах и средствах массовой информации с тем, чтобы способствовать большей открытости на выборах, в работе органов государственного управления, при осуществлении закупок и в предпринимательской деятельности. Глобальная сеть отделений и доверенных лиц «Транспэренси Интернэшнл» также проводит информационно-разъяснительные кампании, добиваясь от правительств осуществления антикоррупционных реформ.

Будучи политически нейтральной, «Транспэренси Интернэшнл» не занимается расследованием обвинений в коррупции и освещением отдельных случаев. Тем не менее, иногда она действует совместно с теми организациями, которые этим занимаются. С помощью инициатив на глобальном и региональном уровне «Транспэренси Интернэшнл» способна использовать для борьбы с коррупцией имеющиеся практические навыки, средства, знания и опыт, а также обеспечивать участие в этих усилиях широкого круга людей.

Сайт «Транспэренси Интернэшнл»: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

## Заключение

Международные организации играют важнейшую роль в развитии и регулировании мировой торговли. Действуя в своих специфических областях, все они обладают опытом и знанием проблем, с которыми сталкивается глобальное торговое сообщество – от частных торговцев до институциональных организаций. Посредством законодательной деятельности, исследований, партнерских отношений и просветительства международные организации используют свои ресурсы для создания международных основ, способствующих развитию торговли. Их усилия оказывают огромное влияние на работу контролирующих служб на границе. Учитывая это, службам на границе и представителям торгового сообщества следует сотрудничать с ними и таким образом участвовать в создании и формировании торговой среды будущего.



## Авторы фотографий

Стр.	Фотограф
Обложка	Фотобанк «iStockphoto»
54, 149, 175 (справа), 219, 221	СОТЕСНА S.A.
12, 39, 189	ОБСЕ/Михаил Евстафьев
43, 58, 107, 182, 185, 255 (справа)	Милош Косанич (Miloš Kosanić)
45, 176, 217	Федеральная таможенная служба России (2011 г.)
49	ОБСЕ/Мария Доценко
55, 129, 193, 201	Ян Томчик (Jan Tomczyk)
69	ОБСЕ/Йоханн Вагнер (Johann Wagner)
70, 118, 131, 138, 145, 154, 175 (слева), 184	ОБСЕ/Рул Янссенс (Roel Janssens)
98, 156, 252	Комитет таможенного контроля Республики Казахстан
105, 108, 113	Справочно-информационный центр Таможенной службы Франции
148	ОБСЕ/Джонатан Трамбл (Jonathan Trumble)
151, 247 (слева)	ОБСЕ/Милан Обрадович (Milan Obradovic)
194, 195	Компания «Customs and Tourism Enterprises Co. Inc./GTI» (Турция)
215 (слева)	Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине
215 (справа), 256 (справа)	ОБСЕ
244	Центр ОБСЕ в Астане
247 (справа), 253, 256 (слева)	ОБСЕ/Джон Кроб (John Krob)
248 (слева)	ОБСЕ/Фируза Гуломасейнова
248 (справа)	ОБСЕ/Родольф Оберле (Rodolphe Oberle)
249, 255 (слева)	ОБСЕ/Салтанат Алибекова

# Сокращения

<b>АБР</b>	Азиатский банк развития	<b>СЕФАКТ</b>	
<b>АКС</b>	Автоматизированная коммерческая среда	<b>ООН</b>	Центр ООН по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям
<b>АСИКУДА</b>	Автоматизированная система обработки таможенных данных	<b>СИФ</b>	Стоимость, страхование, фрахт.
<b>АТЭС</b>	Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество	<b>СМИ</b>	Средства массовой информации
<b>ББС</b>	Боевые биологические средства	<b>СМИД</b>	Совет Министров иностранных дел
<b>ВБ</b>	Всемирный банк	<b>СНГ</b>	Содружество Независимых Государств
<b>ВОИС</b>	Всемирная организация интеллектуальной собственности	<b>СЭВД ООН</b>	Справочник элементов внешнеторговых данных ООН
<b>ВТамО</b>	Всемирная таможенная организация	<b>УНП</b>	Уникальный номер партии товаров
<b>ВТО</b>	Всемирная торговая организация	<b>УНП ООН</b>	Управление ООН по наркотикам и преступности
<b>ВЭД</b>	Внешнеэкономическая деятельность	<b>УЭО</b>	Уполномоченный экономический оператор
<b>ГАТС</b>	Генеральное соглашение по торговле услугами	<b>ФОБ</b>	Свободно на борту
<b>ГАТТ</b>	Генеральное соглашение по тарифам и торговле	<b>ЭСКАТО</b>	
<b>ЕАД</b>	Единый административный документ	<b>ООН</b>	Экономическая и социальная комиссия ООН для Азии и Тихого океана
<b>ЕАСТ</b>	Европейская ассоциация свободной торговли	<b>ЮНЕП</b>	Программа ООН по окружающей среде
<b>ЕврАзЭС</b>	Евразийское экономическое сообщество	<b>ЮНКТАД</b>	Конференция ООН по торговле и развитию
<b>ЕС</b>	Европейский Союз	<b>ЮНИДО</b>	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
<b>ЕЭК ООН</b>	Европейская экономическая комиссия ООН	<b>АЕО</b>	Уполномоченный экономический оператор
<b>ИБК</b>	Инициатива в области обеспечения безопасности контейнерных перевозок	<b>ASYCUDA</b>	Автоматизированная система обработки таможенных данных
<b>ИМО</b>	Международная морская организация	<b>ВОМСА</b>	
<b>ИНТЕРПОЛ</b>	Международной организации уголовной полиции	<b>(EU ВОМСА)</b>	Программа ЕС по содействию управлению границами в Центральной Азии
<b>ИСО</b>	Международная организация по стандартизации	<b>BSMC</b>	Концепция в области безопасности границ и пограничного режима стран ОБСЕ
<b>ИТ</b>	Информационные технологии	<b>CCTV</b>	Видеонаблюдение («система замкнутого телевидения»)
<b>ККСТ</b>	Координационный комитет по статистике транспорта	<b>CEN</b>	Европейский комитет по стандартизации
<b>КОТИФ</b>	Конвенция о международных железнодорожных перевозках	<b>CIT</b>	Международный комитет по железнодорожному транспорту
<b>МАПП</b>	Многосторонний автомобильный пункт пропуска	<b>C-TRAT</b>	Таможенно-торговое партнерство против терроризма
<b>МВФ</b>	Международный валютный фонд	<b>ECO</b>	Организация экономического сотрудничества
<b>МДП</b>	Международные дорожные перевозки	<b>EUBAM</b>	Миссия ЕС по приграничной помощи Молдове и Украине
<b>МОМ</b>	Международная организация по миграции	<b>FAST</b>	Программа свободной и безопасной торговли
<b>МОТ</b>	Международная организация труда	<b>IBM</b>	Интегрированное управление на границах
<b>МСАТ</b>	Международный союз автомобильного транспорта	<b>IRU</b>	Международный союз автомобильного транспорта
<b>НДС</b>	Налог на добавленную стоимость	<b>RFID</b>	Радиочастотная идентификация
<b>НПО</b>	Неправительственная организация	<b>SAD</b>	Единый административный документ
<b>ОБСЕ</b>	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе	<b>SITPRO</b>	Совет по упрощению торговых процедур
<b>ОЗХО</b>	Организация по запрещению химического оружия	<b>TAPA</b>	Ассоциация по защите перевозимых грузов
<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций	<b>TIR</b>	Международные дорожные перевозки
<b>ОСЖД</b>	Организация сотрудничества железных дорог	<b>TTFA</b>	Соглашение об облегчении транспортного сообщения и торговли
<b>ОТИФ</b>	Межправительственная организация по международным железнодорожным перевозкам	<b>UN/CEFACT</b>	Центр ООН по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям
<b>ОЭСР</b>	Организация экономического сотрудничества и развития	<b>UNECE</b>	Европейская экономическая комиссия ООН
<b>ППГ</b>	Пункт пересечения границы	<b>UNEP</b>	Программа ООН по окружающей среде
<b>Программа</b>		<b>UNESCAP</b>	Экономическая и социальная комиссия ООН для Азии и Тихого океана
<b>TTFSE</b>	Программа облегчения торговли и транспортных перевозок в Юго-Восточной Европе		
<b>ПРООН</b>	Программа развития ООН		
<b>Рамочные стандарты</b>			
<b>SAFE ВтамО</b>	Рамочные стандарты по обеспечению безопасности и содействию глобальной торговле Всемирной таможенной организации		



**Организация по безопасности и  
сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)**

Wallnerstrasse 6  
A-1010 Vienna, Austria  
Tel.: +43 1 514 360

info@osce.org  
www.osce.org

 [facebook.com/osce.org](https://facebook.com/osce.org)

 @osce

 [youtube.com/osce](https://youtube.com/osce)

**Европейская экономическая  
комиссия ООН (ЕЭК ООН)**

Palais des Nations  
CH-1211 Geneva 10, Switzerland  
Tel.: +41 22 917 44 44

info.ece@unece.org  
www.unece.org

 [facebook.com/unece.org](https://facebook.com/unece.org)

 @un\_ece

 [youtube.com/unece](https://youtube.com/unece)

**Передовая практика на  
пунктах пересечения границы:  
содействие торговле и транспорту**

Справочник ОБСЕ - ЕЭК ООН